

MAS RECURSOS PARA LA CIUDAD

NUEVAS PERSPECTIVAS

Ignacio Irarrázaval Ll. y Carla Lehmann S-B

EDITORES

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

CENTRO DE ESTUDIOS Y ASISTENCIA LEGISLATIVA

UNIVERSIDAD CATOLICA DE VALPARAISO

MAS RECURSOS PARA LA CIUDAD

NUEVAS PERSPECTIVAS

Leonardo Letelier S.

Gabriel Agbón B.

Carlos Álvarez P., Álvaro Benavides C., David Cademartín R.,
Orlando González D. y Cecilia Riano D.

Luis Meneses V. e Irma Miranda H.

Maria Angélica Jara R. e Isabel Letze G.

Salvador Pino A.

Patricia Contreras A.

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

CENTRO DE ESTUDIOS Y ASISTENCIA LEGISLATIVA
UNIVERSIDAD CATOLICA DE VALPARAISO

**MAS RECURSOS PARA LA CIUDAD:
NUEVAS PERSPECTIVAS**

© Centro de Estudios Públicos
Monseñor Sótero Sanz 175,
Santiago de Chile

Esta publicación ha sido posible gracias al convenio de la United States Agency for International Development, N° LAC-0777-A-00-9022-00 con The Research Fundation of State University of the New York y la Universidad Católica de Valparaíso.

Realizado en el marco del convenio N° 416 entre el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa U.C.V. y el Centro de Estudios Públicos.

Inscripción N° 90.361

ISBN 956-7015-12-5

Publicado en Santiago de Chile, julio de 1994.

Derechos reservados

800 ejemplares

Prohibida toda reproducción total o parcial sin la debida autorización, excepto para citas o comentarios.

Editor asistente

JACQUELINE CANALES

Diseño y producción

DAVID PARRA ARIAS

Impreso en

ANDROS Productora Gráfica

MAS RECURSOS PARA LA CIUDAD

NUEVAS PERSPECTIVAS

Ignacio Irrazábal Ll. y Carla Lehmann S-B

EDITORES

Leonardo Letelier S.

Gabriel Aghón B.

**Carlos Alvarez P., Alvaro Benavides C., David Cademártori R.,
Orlando González D. y Cecilia Romo D.**

Luis Meneses V. e Irma Miranda H.

María Amalia Jeria R. e Isabel Lazo O.

Nelson Herrera A.

Salvador Pino A.

Patricia Contreras A.

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

CENTRO DE ESTUDIOS Y ASISTENCIA LEGISLATIVA

UNIVERSIDAD CATOLICA DE VALPARAISO

Indice

Presentación	9
Capítulo Uno	
Introducción	11
Financiamiento municipal: Problemas y perspectivas IGNACIO IRARRÁZAVAL LL. Y CARLA LEHMANN S-B	13
Capítulo Dos	
Conceptos y proposiciones	41
El principio del beneficio en la estructura de financiamiento municipal chileno: Propositiones LEONARDO LETELIER S.	43
Retos y posibilidades de nuevos recursos para el desarrollo municipal: Revisión de algunas experiencias a nivel internacional GABRIEL AGHÓN B.	71
Bonos municipales: Una propuesta para Chile CARLOS ALVAREZ P., ALVARO BENAVIDES C., DAVID CADEMÁRTORI R., ORLANDO GONZÁLEZ D. Y CECILIA ROMO D.	107
Participación privada en el desarrollo local LUIS MENESES V. E IRMA MIRANDA H.	151
Las concesiones y el financiamiento de proyectos de infraestructura urbana a nivel municipal MARÍA AMALIA JERIA R. E ISABEL LAZO O.	181

Capítulo Tres

Estudios temáticos y de casos	197
Administración de los programas sociales	
NELSON HERRERA A.	199
Mecanismos y programas de incremento de recursos municipales: El caso de la Municipalidad de Santiago	
SALVADOR PINO A.	235
El problema financiero y de beneficios extracomunales en los servicios traspasados: El caso de educación y salud	
PATRICIA CONTRERAS A.	267

Presentación

Introducción

Este libro se enmarca dentro del proyecto "Desarrollo Municipal y Descentralización" realizado conjuntamente por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL) de la Universidad Católica de Valparaíso.

En el desarrollo de esta investigación, se ha buscado contribuir al mejoramiento de la organización municipal y su financiamiento. El proyecto tiene tres componentes temáticos fundamentales: financiamiento municipal a cargo del CEP, gestión municipal y competencias municipales a cargo del CEAL. El libro que se presenta reúne una serie de trabajos que buscan discutir y presentar el tema del financiamiento municipal desde nuevas perspectivas y proposiciones.

El énfasis de las nuevas perspectivas comprende no sólo el proponer o discutir nuevos caminos de utilización y creación de recursos para el desarrollo local. El título del libro también encierra la intención de concebir el tema del desarrollo local desde una perspectiva amplia, más allá de lo meramente institucional. En este sentido, al referirse a *Más Recursos para la Ciudad* se está incluyendo no sólo al municipio sino también al sector privado, a cada persona y a todos los sectores que pueden contribuir a promover el desarrollo local.

Este libro ha sido posible gracias al financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional. Para su realización se contó con la asistencia editorial de Jacqueline Canales.

Capítulo Uno

Introducción

IGNACIO IRARRAZAVAL LL. Y CARLA LEHMANN S-B.

Tal como se menciona en la presentación de este libro, el objetivo principal es formular propuestas y alternativas sobre el sistema de financiamiento municipal. Dentro de este ámbito, también se ha considerado importante presentar algunos aspectos puntuales sobre el funcionamiento actual de este sistema. Con esto se pretende ilustrar áreas de problemas, pero, a la vez, alternativas de solución.

Si bien los trabajos incluidos en este texto se enfocan principalmente en el caso chileno, se ha hecho un esfuerzo por circunscribirlos en un contexto latinoamericano. En el desarrollo de este estudio ha sido posible constatar que existen importantes similitudes en términos de problemas y oportunidades que enfrenta el sistema de financiamiento municipal en todo el continente.

Ignacio Irarrazaval LL.

Ph. D. en Planificación Social, London School of Economics, Investigador del Centro de Estudios Públicos.

Carla Lehmann S-B.

Economista, Universidad de Chile, Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

Financiamiento municipal: Problemas y perspectivas

IGNACIO IRARRÁZAVAL LL. Y CARLA LEHMANN S-B.

Tal como se menciona en la presentación de este libro, el objetivo principal es formular propuestas y alternativas sobre el sistema de financiamiento municipal. Dentro de este ámbito, también se ha considerado importante presentar algunos aspectos puntuales sobre el funcionamiento actual de este sistema. Con esto se pretende ilustrar áreas de problemas, pero, a la vez, alternativas de solución.

Si bien los trabajos incluidos en este texto se enmarcan principalmente en el caso chileno, se ha hecho un esfuerzo por circunscribirlos en un contexto latinoamericano. En el desarrollo de este estudio ha sido posible constatar que existen importantes similitudes en términos de problemas y oportunidades que enfrenta el sistema de financiamiento municipal en todo el continente.

Ignacio Irarrázaval Ll.

Ph. D. en Planificación Social, London School of Economics. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

Carla Lehmann S-B

Economista. Universidad de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL LATINOAMERICANO

En Latinoamérica es posible encontrar variadas formas de organización de los gobiernos subnacionales, éstas corresponden en términos generales a la distinción clásica entre estados unitarios y federales. Sin embargo, aun al interior de estas dos grandes formas de organización del Estado es posible también encontrar una amplia variabilidad. Es así como, en general, se plantea que Venezuela es un país federal muy poco descentralizado mientras que Brasil presenta mayores niveles de descentralización. Por el contrario, Colombia, siendo un país unitario, ha dado importantes pasos en la descentralización de los gobiernos subnacionales en los últimos años.

No obstante las diferencias, en las formas jurídicas de organización del territorio que es posible encontrar en nuestro continente, ellas tienen un elemento común que surge en la operación del sistema más que en su definición legal. Este elemento es la "sobre centralización" de la operación del aparato estatal. Esta característica ha sido descrita por diversos autores.

De acuerdo a Véliz (1980), la tradición centralista de América Latina deriva originalmente, de la herencia de un esquema de administración territorial centralizado característico de la Corona española, el que fue impulsado fuertemente por la unificación de la Península Ibérica a partir del reinado de los Reyes Católicos y continuado bajo los monarcas borbónicos. A lo anterior, se suman además, algunos hechos que contribuyen a consolidar este fenómeno. A juicio del autor, estos aspectos son la falta de una experiencia feudal en el nuevo continente, la del fenómeno de la disidencia religiosa, la ausencia de cualquier acontecimiento comparable con la revolución industrial y la ausencia de aquellos aspectos de la evolución ideológica, social y política, asociados con la Revolución Francesa. Sin embargo, la administración centralizada del territorio latinoamericano no es sólo un producto de las circunstancias históricas de las formas de gobierno imperantes en España, ni de condicionantes particulares de la realidad de la región, sino también de una aceptación implícita o explícita de esta forma de gobierno por parte de los nuevos países independientes.

En las últimas dos décadas, muchos gobiernos de la región han proclamado la realización de procesos de descentralización. El impacto de ello ha sido discutido, ya que, aunque en teoría, se ha pretendido hacer más eficiente el funcionamiento del gobierno central a través de una operación más ágil de sus agencias locales. En la práctica, no se ha tratado de un traspaso efectivo de competencias. En este sentido, el análisis crítico señala que sólo se ha avanzado hacia desconcentrar el gobierno central, pero no necesariamente en descentralizar.

A continuación se presentan resumidamente las principales características que, a juicio de estos autores, describen al sistema de financiamiento municipal latinoamericano. El objetivo de esta sección es poner en antecedentes al lector sobre los principales desafíos que enfrenta el sistema de financiamiento municipal en Latinoamérica y de esta manera poder visualizar y comprender en un contexto más amplio y adecuado el tipo de propuestas y problemas que aquí se analizan, las cuales están referidas, principalmente, al caso chileno.

1. Descentralización financiera:

El gasto local es una baja proporción del gasto público total

Un primer elemento de importancia es considerar la realidad financiera de los gobiernos locales y dimensionar su capacidad de acción en relación al total de recursos que maneja el sector público en conjunto.

De acuerdo a las estimaciones del PNUD (1993), en los países industrializados, los gastos de los gobiernos locales significan entre 20 y 35% del gasto público total. En algunos países esta cifra llega al 40%. Por el contrario, en los países en desarrollo, la razón de descentralización¹ no supera el 15%. Ninguno de los cuatro países latinoamericanos incluidos en el estudio del PNUD supera el 10% del gasto público total. (Véase Cuadro 1).²

¹ Razón de descentralización: Gasto público local en relación al gasto público total.

² Se debe tener presente, que los datos del Cuadro 1 se obtuvieron del estudio del PNUD (1993). La evidencia que entregan los estudios

Cuadro 1

Descentralización financiera: Ingresos y gastos en relación al gasto público total

(Alrededor de 1989)

País	Grado de descentralización (%)	
	Gastos	Ingresos
Brasil	7	1
Costa Rica	3	3
Chile	8	6
Paraguay	4	3

Fuente: PNUD, 1993. Países seleccionados.

Es posible llegar a una conclusión similar a la anterior considerando la razón de descentralización de los ingresos. En este caso, nuevamente, los países industrializados muestran una mayor capacidad impositiva acumulando el 25% de los ingresos totales del sector público. En los países en desarrollo esta proporción llega a sólo 6% de los ingresos totales.

En suma, es importante tener presente, que en el contexto de los países en desarrollo, y en especial los latinoamericanos, la capacidad de acción de los gobiernos locales, medida por la proporción de los recursos fiscales que manejan es bastante reducida. De lo anterior es posible comprobar que, dadas las restricciones presupuestarias, los gobiernos locales pueden realizar sólo un aporte parcial en la provisión de bienes públicos, ya que la mayoría de los recursos están en manos del gobierno central.

2. Ineficiencia en la recaudación de los recursos propios

Una característica común del sistema de financiamiento municipal latinoamericano es la alta incidencia que tiene el impuesto a los bienes raíces en relación a los ingresos propios.

desarrollados dentro del Proyecto Regional de Descentralización Fiscal (CEPAL/GTZ), señala que los niveles de descentralización financiera son más altos en la mayoría de los países latinoamericanos, especialmente en Brasil. Sin embargo, esto no altera la conclusión principal de este punto, que es la baja incidencia del gasto local en relación al total.

El mayor problema que se presenta en este caso se refiere a la obsolescencia de los catastros de bienes raíces. En el caso mexicano, a pesar de que este impuesto es potencialmente uno de los más importantes, sólo lo es para 6 de los 31 estados del país, los cuales coinciden con los de mayor riqueza y población. En algunos municipios de estados pobres, incluso no existen catastros.

En Chile, a pesar de haberse actualizado el catastro en 1989, existen importantes problemas que impiden a los municipios captar en toda su potencialidad de los recursos que podrían provenir de esta fuente. El mayor problema radica en que los municipios son meros espectadores en el proceso de recaudación. Estos desconocen los criterios considerados para fijar los avalúos de los inmuebles, determinación de los montos exentos, incorporación de nuevos inmuebles, cambio de destino, ampliaciones, condonación de tributos y fiscalización. Tampoco disponen de las facultades para realizar los cobros judiciales del impuesto, pues esto corresponde a un órgano del gobierno central: Tesorería General de la República.

3. Alta dependencia de las transferencias del gobierno central

Las transferencias del gobierno central (y estadual) a los municipios constituye la fuente de financiamiento más importante de los municipios en Latinoamérica. En este ámbito, es necesario distinguir entre sistemas de co-participación y transferencias discrecionales.

En el caso de los sistemas de co-participación, en la mayoría de los países latinoamericanos los recursos provienen de impuestos enmarcados o de proporciones predefinidas del presupuesto público (Situado Constitucional en Venezuela). Estos fondos son usualmente asignados a través de fórmulas que consideran variables como población, pobreza e ingresos locales per cápita. Es posible encontrar amplias formas de redistribución como el caso del Fondo de Participación Municipal del Brasil, u otras muy reducidas como el caso del Perú. En Ecuador las transferencias estatales provienen del Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR) y de la renta petrolera. Estas importantes fuentes de financiamiento han hecho a los municipios ecuatorianos altamente dependientes de este tipo de transferen-

cias. Entre 1975 y 1981, época expansiva de la economía ecuatoriana, los ingresos municipales crecieron en 126% real, a pesar de que los ingresos de recaudaciones directas sólo lo hicieron en un 24%. En el periodo de desaceleración de la economía, entre 1981 y 1985, los ingresos municipales caen en 25%, debido, fundamentalmente, a la reducción de las transferencias gubernamentales, ya que las recaudaciones propias se mantienen a niveles similares. Estos hechos demuestran, la alta dependencia que los municipios pueden alcanzar de las transferencias del gobierno central, lo que incide directamente en crear una pasividad financiera entre éstos y falta de autonomía

En el caso de las transferencias discrecionales, algunas pueden tener el carácter de negociaciones entre los distintos niveles de gobierno o compensaciones entre éstos. En el caso brasileño, en el año 1988 se reportaron mas de 3.000 transferencias negociadas (convenios). De acuerdo a un estudio oficial respecto del impacto de este tipo de transferencias se logró comprobar que no era posible aclarar el destino de estos recursos por programa u objetivo (Shah, 1990).³

Otro tipo de transferencias discrecionales son aquellas en las cuales los gobiernos financian la realización de programas específicos a nivel local. En este caso, el gobierno central define las características del programa, forma de asignación y tipo de beneficio, y el gobierno local se limita ser un ente administrador o proveedor de este programa. Es decir, se trata de transferencias condicionadas sin posibilidad de usos alternativos. En el caso chileno existe una variedad de transferencias que financian programas de asistencia social, como pensiones asistenciales o asignaciones familiares, las que han sido catalogadas como recursos externos.

En definitiva, la dependencia de las transferencias del gobierno central, sobre todo cuando éstas no son automáticas, hace que el municipio esté más atento a tratar de maximizar las posibilidades de obtener estos recursos, de acuerdo a los criterios de asignación impuestos por el gobierno central que a tratar de satisfacer las necesidades de los contribuyentes locales.

³ Los ejemplos del caso brasileño son previos a las reformas constitucionales del mismo año.

4. Administración de programas sociales: Restricciones y desfinanciamiento (Transferencias Categóricas)

Las transferencias categóricas se refieren a aquellas que financian gastos dentro de un sector y pretenden corregir las diferencias entre ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales, asegurar el logro de ciertos objetivos del gobierno nacional y compensar por posibles derrames de beneficios entre jurisdicciones.

La variedad de problemas que se pueden generar con este tipo de transferencias se relaciona con su diseño, forma de asignación y el rol que juega el gobierno central. Aunque parezca paradójico, la descentralización que reduce el poder del gobierno central requiere que este juegue un importante rol en promover un ambiente favorable para su logro (Winkler, 1993).

En términos concretos se pueden mencionar tres problemas en este ámbito. El primero tiene que ver con la capacidad de las transferencias del gobierno central para suplir las eventuales deficiencias fiscales a nivel municipal. En este ámbito también juega un rol importante el diseño de las transferencias, considerando si se permite o no complementar las transferencias con recursos propios. En algunos casos, las transferencias no alcanzan a cubrir las diferencias iniciales, lo que obliga a los propios municipios a destinar sus recursos propios para lograr obtener niveles de gasto comparables con el resto del país, produciéndose una especie de subsidio del gobierno local al central. En otros casos, los municipios complementan con sus propios recursos, logrando niveles de gasto superior al promedio. Esto sucede por ejemplo en la educación municipalizada chilena y caminos rurales en Colombia (Winkler, 1993). En Chile, se ha estimado una alta elasticidad en los aportes municipales a la educación respecto de los ingresos generales de cada municipalidad, lo que redundo en mayor gasto por niño en los municipios de alta capacidad fiscal. En Colombia, a pesar de que existe un nivel de aporte de contrapartida por los municipios, éste tiende a ser bajo, recibiendo los municipios con alta capacidad fiscal mayores transferencias en términos per cápita.

Un problema adicional, vinculado al anterior, se refiere a la capacidad compensatoria que juega el gobierno central respecto del

posible derrame de beneficios de programas y proyectos realizados por un municipio hacia jurisdicciones adyacentes.

Un segundo problema tiene que ver con la transparencia de los mecanismos de asignación, operación y administración de estas transferencias. En algunos países estos procedimientos no están totalmente esclarecidos. En el caso colombiano, el nivel de co-participación local en el Fondo Nacional de Caminos Rurales no está claramente definido, a pesar de que se lo vincula usualmente al tamaño poblacional de la jurisdicción beneficiaria. El resultado es que jurisdicciones con baja capacidad fiscal son las que terminan con un mayor nivel de co-financiamiento. Los niveles y forma de asignación también pueden ser el resultado de negociaciones formales entre las distintas instancias de gobierno. El sistema mexicano de transferencias del gobierno federal a estados y municipios para la inversión en infraestructura depende de los Comités Estatales para la Planeación del Desarrollo (COPLADES), los que definen los Convenios Unicos para el Desarrollo (CUD). Las asignaciones finales dependerán de una combinación de las prioridades del gobierno central, evaluaciones técnicas y criterios políticos. Esta política ha continuado con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), a través del cual el gobierno central identifica las áreas de inversión mientras que el gobierno local identifica la localización de los proyectos. El nivel de co-financiamiento de estos fondos también está sujeto a negociación entre los distintos niveles de gobierno.

Un tercer problema se refiere a la asignación de responsabilidades y situaciones de facto que el gobierno central puede imponer a los gobiernos locales. Por ejemplo, en el caso chileno la aprobación del Estatuto Docente significó la fijación de un valor mínimo en la hora cronológica docente, definición de sistemas de incentivos y dotaciones.

5. Nula capacidad de endeudamiento

Otra característica recurrente del sistema de financiamiento municipal en Latinoamérica es su casi nula capacidad de endeudamiento, este elemento es un buen indicador de la escasa

autonomía local. En el caso venezolano, los municipios prácticamente no pueden realizar operaciones de crédito público, ya que éstos deben contar con la aprobación del Congreso Nacional mediante una ley especial. En Chile, los municipios no pueden endeudarse según lo establecido en la ley.

En general, los recursos de inversión municipal son muy escasos, lo que lleva a que los gobiernos locales traten permanentemente de maximizar sus posibilidades de obtención de transferencias especiales del gobierno central para estos fines. Esta situación perjudica, de alguna manera, uno de los preceptos básicos de la descentralización, que es la adecuación local de las necesidades. La capacidad de endeudarse puede aminorar este problema, ya que el propio municipio determinará las situaciones o necesidades por las cuales será necesario contraer una deuda.

La única excepción importante a esta regla la constituye el caso brasileño, en donde los municipios pueden endeudarse con la aprobación del Senado Federal. Para conseguir esto, los municipios deben preparar un estado de cuenta de ingresos, gastos y perfil de la deuda existente. En general, la tendencia es a aprobar la mayoría de las solicitudes de endeudamiento.

6. Compleja y superpuesta definición de funciones

El tema de la definición de las funciones municipales no está directamente relacionado con el financiamiento. Sin embargo, tiene importantes repercusiones respecto de las exigencias de gasto. Para la mayoría de los países latinoamericanos las funciones municipales pueden dividirse entre exclusivas y compartidas. Las primeras se refieren a aquellas que pueden ser sólo llevadas a cabo por el municipio; las segundas, se refieren a funciones que pueden ser llevadas a cabo conjuntamente por los gobiernos municipales, estatales o central (Federal).

En general es posible constatar que la ley les confiere una variedad de funciones, tanto exclusivas como compartidas, a los municipios en los países latinoamericanos.⁴ Dos problemas surgen

⁴ Véase, Irarrázaval y Scarpaci, 1994.

de esta gama de funciones. Por un lado, existe dificultad en determinar precisamente quién es el responsable por la ejecución de parte de las funciones compartidas, lo que en definitiva produce una falta de escrutinio público. Por otra parte, las restricciones financieras que afectan a la mayoría de los gobiernos municipales latinoamericanos repercuten en la dificultad de los municipios en llevar a cabo esta variedad de funciones. Por lo que las funciones compartidas terminan siendo declaraciones de "buenas intenciones".

De los planteamientos anteriores es posible concluir que existen algunas características comunes que afectan al sistema de financiamiento municipal en la mayoría de los países latinoamericanos. Los elementos más relevantes en este ámbito son principalmente dos. En primer lugar, es posible plantear que bajo las actuales características de operación del sistema de financiamiento municipal se promueve implícitamente una pasividad financiera en estas instituciones. Esto viene dado principalmente por la alta incidencia de las transferencias del gobierno central, la incapacidad de los municipios en recaudar sus ingresos y en la dificultad de poder definir otras fuentes de ingresos o endeudamiento. En segundo lugar, el problema de pasividad financiera y de dependencia de las transferencias centrales, unido al problema de la poca claridad en la definición de las funciones municipales, inciden en crear un situación de falta de escrutinio público. En este sentido, la gestión municipal de turno puede culpar a causales externas frente a su mala gestión, quedando el contribuyente local totalmente descubierto. Un problema adicional, respecto del cual no existen muchas referencias en Latinoamérica, se refiere al origen de las distintas fuentes de ingresos locales. En muchos casos la estructura tributaria local no responde a un sistema adecuado de fijación de los impuestos. Este problema es particularmente relevante en el caso chileno.

Los problemas reseñados previamente inciden, en definitiva, en limitar el desarrollo de una verdadera descentralización y una autonomía local. Por tales motivos este libro se centra en discutir y analizar propuestas para el financiamiento municipal que tiendan a superar este tipo de limitantes al desarrollo local. En la próxima parte de esta sección se presentan y discuten los aspectos más salientes de los trabajos incluidos en este libro. El objetivo no es sólo introducir los temas de cada uno de los trabajos, sino también situarlos en un contexto más amplio.

IDEAS Y PROPOSICIONES PARA EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Parece conveniente comenzar la revisión sobre ideas y proposiciones para el financiamiento municipal analizando los principios generales que debe tener un sistema de financiamiento. En este ámbito un aspecto relevante son los criterios que definen la estructura de impuestos locales.

El trabajo de LEONARDO LETELIER tiene por objetivo principal discutir el grado de eficiencia de la actual estructura de financiamiento municipal a la luz del llamado principio del beneficio, formulando recomendaciones tendientes a profundizar dicho principio en la estructuración de los diferentes tributos de origen local.

El principio del beneficio aplicado a un sistema de tarificación equitativa es aquel en el cual el monto del impuesto aplicado a un consumidor mantiene una relación directa entre el costo de producción y el beneficio que él recibe de los bienes y servicios adquiridos (Yáñez, 1993). En otras palabras, y aplicando este concepto al financiamiento municipal, el principio del beneficio implica que el pago efectuado (impuesto) por cada individuo debería estar basado en el beneficio recibido del consumo de bienes y servicios públicos locales.

El trabajo comienza con un análisis teórico sobre lo que se entiende por estructura tributaria eficiente, la que se caracteriza por existir una correspondencia entre los beneficios generados por los gobiernos locales y aquellos individuos que los financian. En otras palabras, los impuestos locales deben transmitir correctamente las señales de costos y beneficios recibidos de los bienes públicos a través de la carga fiscal soportada (Aghón, 1993).

El estudio de Letelier se centra en los ingresos propios municipales, para analizarlos en relación a su compatibilidad con el principio del beneficio. Del análisis se desprende que la aplicación de éste, en su forma más pura, sólo cubre un pequeño porcentaje del total de los ingresos propios permanentes. En este sentido, se señala que un elemento central del problema lo constituye el conflicto implícito entre los objetivos de equidad y eficiencia respectivamente. Reconocido esto, hay dos interrogantes que subyacen en el trasfon-

do de cualquier recomendación destinada a profundizar el uso del principio del beneficio: la primera tiene que ver con la factibilidad de mejorar la eficiencia del sistema, pero sin abandonar la estructura básica ya establecida. La segunda se refiere a la factibilidad de cambiar radicalmente la estructura de financiamiento, abandonando el objetivo de equidad y enfatizando al máximo el cobro por los servicios.

Al intentar responder la primera interrogante, el autor se centra en los permisos de circulación y en el impuesto territorial. Esto porque, aunque las patentes municipales y los otros derechos ameritan una especial referencia, ellos poseen en alguna medida orientación al cobro en base al beneficio.

En el caso particular de los permisos de circulación, el objetivo de fondo es contribuir a la mantención y desarrollo de la infraestructura vial urbana; sin embargo, las tasas son aplicadas de acuerdo al avalúo del vehículo. Así, se constata que la ley contiene escasos elementos que relacionan el monto del respectivo permiso con el peso e intensidad de uso del vehículo. Aunque la legislación contempla ciertas disposiciones, en esta dirección para el caso de los camiones, remolques y tractomotores esta relación se rompe para el caso de los vehículos particulares.

Adicionalmente, el autor hace ver que existen dos aspectos concretos vinculados con la utilización de las calles: la congestión y la contaminación vehicular. Se trata en ambos casos de externalidades negativas provocadas por los usuarios de los vehículos, las cuales no son internalizadas. Las líneas de acción deberían encaminarse a cobrar más a aquellos que contaminan y congestionan más. En relación a la contaminación vehicular la ley de rentas municipales contiene incentivos perversos: impone un cobro mayor a los automóviles nuevos con convertidor catalítico y un pago menor mientras más años tenga el vehículo. Respecto del problema de congestión, el autor afirma que la solución más eficiente parece ser algún tipo de tarificación vial.

Al intentar resolver la segunda interrogante, es decir la factibilidad de una reforma radical, el autor concluye que es teóricamente posible, pero difícil de implementar. Se señala alternativamente un camino aún no explorado en el financiamiento de nuestro sistema

municipal, y que tiene la ventaja de ajustarse al principio del beneficio. Este se refiere a la posibilidad de permitir a los municipios la emisión de deuda.

Por último, el autor examina las modificaciones propuestas en el nuevo proyecto de ley sobre rentas municipales, concluyendo que el grueso de éstas enfatizan el objetivo de equidad y la necesidad de incrementar los recursos disponibles para los municipios. Sin embargo, los cambios propuestos no introducen avances significativos hacia un esquema de financiamiento basado en el principio del beneficio.

Tal como se describió en la primera parte de este capítulo, existen, principalmente, dos problemas recurrentes de los gobiernos locales en Latinoamérica; éstos son la alta incidencia del impuesto predial en los ingresos propios municipales y la alta dependencia de las transferencias del gobierno central. Por lo tanto, un aspecto fundamental respecto de propuestas para el financiamiento municipal es contribuir a la diversificación de las fuentes de recursos locales. Los cuatro trabajos siguientes proponen diversas alternativas de financiamiento local, que van más allá de las fuentes tradicionales de financiamiento.

El trabajo de GABRIEL AGHÓN analiza las posibilidades de nuevos recursos para el desarrollo municipal tomando como referencia la experiencia internacional al respecto. El estudio comienza con una descripción de las funciones municipales y de las diferentes fuentes de ingresos, para luego hacer una breve enunciación de algunos principios básicos del financiamiento municipal, enfatizando que un modelo general de financiamiento municipal descentralizado debería estar soportado en el balance y la combinación adecuada de los diversos instrumentos fiscales en virtud de sus atributos y potencialidades. Esta combinación de fuentes de recursos, en principio, debería tener presente la búsqueda de cierta corresponsabilidad fiscal, entendida tanto como una mayor autonomía en el campo de los ingresos como en el cumplimiento del principio de equivalencia fiscal. En otras palabras, G. Aghón propone que los gobiernos locales deberían contar con una diversidad financiera mínima.

Seguidamente el autor se detiene para hacer una revisión de

los principales instrumentos del financiamiento local utilizados a nivel internacional, centrándose en los ingresos propios. A partir de ello, y de la extracción de enseñanzas exitosas de la experiencia internacional, se esbozan, en el área de ingresos propios no tributarios (derechos y/o cargos a usuarios) algunas herramientas concretas estrechamente vinculadas a la propiedad inmobiliaria que están siendo utilizadas por algunas ciudades para captar ingresos que posteriormente serán reinvertidos en obras prioritarias para el desarrollo urbano. Este es el caso de las "contribuciones de mejoras o valorización", el que se entiende como una suerte de reembolso que los propietarios directamente beneficiados hacen a la comuna como consecuencia de la mayor plusvalía obtenida en su propiedad a raíz de alguna obra pública realizada por la municipalidad. En el caso colombiano, la recaudación de la contribución tiene como destinación específica el financiamiento de las obras correspondientes. Debe tenerse presente, tal como lo señalan Bahl y Linn (1992), que las contribuciones por mejoras, a pesar de ser un canal de financiamiento reconocido en la mayoría de las legislaciones nacionales, constituyen una experiencia poco utilizada en el mundo. La principal razón de ello es el desconocimiento de la aplicabilidad de estas normas y el relativo rechazo a utilizar estos mecanismos, aparentemente, más sofisticados.

Un segundo instrumento se refiere al "gravamen de plusvalía urbana", el cual está contemplado en la legislación francesa y que recientemente ha sido introducido en la legislación municipal de algunos países latinoamericanos. Este pretende captar el plusvalor generado por el mismo proceso de urbanización para ser revertido posteriormente en obras prioritarias para la ciudad.

Un tercer instrumento es el "reajuste de tierras" o *land readjustment*, el cual ha sido aplicado exitosamente en Corea, Japón y Australia, entre otros países. Este instrumento consiste en la consolidación de un conjunto de terrenos no urbanizados de propietarios particulares, quienes lo entregan a la autoridad local, con base en un plan de regulación o de ordenamiento urbano aprobado, sin tener que hacer un pago para ser desarrollados y subdivididos para fines urbanos a cambio de que, posteriormente a su desarrollo, les devuelvan un reaporcionamiento urbanizado de tierra, a sus propietarios en proporción al valor del terreno aportado.

Siguiendo con el análisis, el autor revisa las posibles restricciones y potencialidades de los instrumentos descritos, y propone algunas recomendaciones tendientes a fortalecer su posible aplicación en Chile. Pensando en la realidad municipal chilena estima que, de los instrumentos descritos, el de mayor operatividad y aplicabilidad en Chile es la llamada "contribución de valorización o de mejoras".

Por último, el autor concluye que la utilización de este tipo de instrumentos no sólo podría aumentar el nivel de ingresos propios, sino además tendería a reducir la creciente dependencia de recursos externos como las transferencias del nivel central. Asimismo, se incentiva a la localidad a recuperar el costo de las inversiones que la misma administración hace en beneficio de la comunidad.

Otro aspecto relevante en la línea de la diversificación de los recursos municipales es el tema del endeudamiento. Tal como se señaló respecto de los problemas del financiamiento municipal en Latinoamérica, esta fuente es muy poco recurrida en nuestros países, en algunos casos por falta de atribuciones y en otros por incapacidad de los propios gobiernos locales. Más aún, los antecedentes que se tienen respecto de los pocos países en los cuales los gobiernos subnacionales pueden endeudarse es bastante negativa. En el caso argentino⁵ por ejemplo, una alta proporción de la deuda pública se generó en los malos manejos financieros de los gobiernos provinciales. La experiencia norteamericana en emisión de bonos municipales, por su parte ha sido bastante exitosa; así lo muestra el trabajo de Levy (1993), quien señala que en los últimos 20 años el índice de impagos sólo alcanza a aproximadamente al 1,5 por ciento del total de los bonos emitidos durante todo este periodo. Más aún, tal como lo señalan Bowman y Kearney (1990), en los Estados Unidos los gobiernos locales y estatales tienen límites de endeudamiento claramente definidos, además de requerir la consulta ciudadana para la aprobación de estas emisiones.

El trabajo de CARLOS ALVAREZ, ALVARO BENAVIDES, DAVID CADEMÁRTORI, ORLANDO GONZÁLEZ Y CECILIA ROMO explora la posibilidad de que los gobiernos locales contraigan deudas con el sector privado a través de la

⁵ Véase, "Argentina: Finanzas de los gobiernos provinciales". Serie de estudios del Banco Mundial sobre países, 1991.

emisión de bonos municipales, para poder llevar a cabo proyectos que por su envergadura y monto de recursos involucrados han sido postpuestos.

El análisis es esencialmente empírico, centrándose en su factibilidad para el caso chileno y, en este sentido, viene a complementar otros estudios de corte teórico realizados en la misma línea por Levy (1993).

Este estudio puede ser dividido en dos partes. En la primera se abordan las características financieras del instrumento bono municipal enfatizando los diversos factores que pueden afectar el riesgo del instrumento y los aspectos jurídicos contractuales que atenuarían dicho riesgo. Incluye, a su vez, un análisis del tipo de proyectos que potencialmente podrían financiarse con emisión de bonos municipales usando como marco de referencia el estudio de las fuentes de financiamiento de la inversión total de la V Región. Por último, se aborda el tema de gestión y control de un proyecto financiado con emisión de bonos, así como el procedimiento que debe seguirse para la emisión de este tipo de instrumento.

En relación al estudio de caso para la región de Valparaíso, las cifras nos permiten extraer tres conclusiones de la mayor importancia: la primera se refiere a que existe un potencial enorme de recursos estatales (fondos sectoriales para inversión) que podrían liberarse a otros usos si se permitiera la emisión de bonos municipales. Segundo, la inversión en infraestructura que se orienta a transportes y obras públicas es particularmente propicia de realizarse con financiamiento vía bonos. La tercera conclusión se refiere al hecho que, dado que los fondos para proyectos no asignables a comunas son mayoritarios, es decir la gran mayoría de éstos agrupa a un conjunto de comunas, se concluye que los recursos para inversión que actualmente manejan las municipalidades son insuficientes para la estructura de bonos. Como corolario se desprende que el financiamiento vía bonos de proyectos de envergadura requerirá la emisión de éstos por el conjunto de municipios afectados.

La segunda parte de este estudio incluye un análisis jurídico pormenorizado de la factibilidad de la idea, a través de un análisis de los cuerpos legales que debieran ser modificados, para dar cabida a este tipo de instrumento en la legislación chilena. Siempre dentro del

ámbito de lo jurídico se estudia y sugieren algunos incentivos tributarios que pueden hacer más atractiva la emisión e inversión en este tipo de instrumento.

La conclusión principal de esta parte del trabajo estriba en que, desde un punto de vista jurídico, es perfectamente factible la emisión de bonos municipales en Chile, lo que requeriría la modificación de leyes específicas como la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Rentas Municipales.

¿Es posible o conveniente pensar o aspirar a una mayor participación privada en el desarrollo local? El trabajo de LUIS MENESES E IRMA MIRANDA se sustenta sobre la premisa de que el proceso de descentralización del Estado en los gobiernos locales es incompleto si las mismas entidades no descentralizan su acción en la comunidad, entendida ésta como personas naturales, entidades sin fines de lucro y empresas, es decir, el sector privado. De esta forma, la participación del sector privado en el desarrollo local se concibe no sólo como un mero proveedor de recursos, sino como una manera de incorporar efectivamente a los ciudadanos en este proceso.

Es interesante constatar que algunos trabajos recientes sobre estrategias de descentralización en gobiernos locales se limitan a mencionar la participación privada en el desarrollo local, sólo al ámbito de la contratación de servicios externos al municipio.⁶ Si bien esta dimensión es reconocida por los autores, ellos amplían el espectro en el cual la interacción municipio-sector privado es relevante. De esta manera, el análisis de Meneses y Miranda se constituye como un aporte conceptual y práctico incorporando nuevas esferas de acción en el desarrollo local.

El trabajo muestra las diversas formas en que el desafío de un mayor progreso y bienestar para la comunidad puede ser asumido por el sector privado y de qué manera las municipalidades pueden transformarse en agentes impulsores y facilitadores de la actuación de los particulares en este ámbito.

En esta línea, los autores reconocen y analizan tres formas genéricas de trabajo conjunto entre ambos sectores. En primer lugar,

⁶ Véase, por ejemplo, Campbell, 1991.

se vislumbra al sector privado como apoyo a la gestión interna del municipio en el ámbito de las prestaciones personales, adquisición de bienes y servicios, contratos de obras materiales y contratos de concesión de servicios municipales. Esto constituye el espacio tradicional que se le ha dado al sector privado en el desarrollo local.

En segundo término, se visualiza al sector privado sin fines de lucro en el cumplimiento de funciones municipales. Aquí los autores se refieren a una amplia gama de funciones municipales, tales como la asistencia social, educación y cultura, recreación, turismo etc., que pueden ser cumplidas mediante la acción de entidades sin fines de lucro aprovechando la especialización que en determinadas materias han ido adquiriendo este tipo de instituciones. Se sugiere que los recursos que el municipio acuerde destinar al cumplimiento de funciones municipales a través de este mecanismo⁷ debieran constituir un fondo al cual las mencionadas entidades puedan optar compitiendo entre sí mediante la presentación de programas y proyectos susceptibles de ser evaluados social y económicamente. A su vez se proponen una serie de criterios para priorizar el otorgamiento de aportes a dichas entidades con el objeto de otorgar la mayor transparencia al manejo de estos importantes recursos.

Una tercera forma de acción conjunta entre el sector privado y los municipios se encuentra en el sistema de concesiones de bienes nacionales de uso público y municipales. En dicho sistema existen potencialidades que aún no han sido suficientemente aprovechadas. Para poner en marcha este mecanismo, las municipalidades debieran identificar proyectos de inversión que sean susceptibles de ser desarrollados por particulares, determinar la forma en que se efectuará el llamado a licitación y adecuar los instrumentos de planificación para hacerlos compatibles con el citado mecanismo.

Por último, se menciona una serie de incentivos tributarios al sector privado para colaborar con el sector municipal, los que están presentes en la actual legislación y sobre los cuales es conveniente que las municipalidades adopten un rol mucho más activo.

⁷ Los que tienen un tope de 7% del presupuesto municipal.

Como continuación de la idea de incorporar más efectivamente al sector privado en el desarrollo local, el trabajo de MARÍA AMALIA JERIA E ISABEL LAZO discute la factibilidad de que este sector, a través de un sistema de concesiones, pueda ejecutar obras de infraestructura urbana de beneficio local.

De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, y en lo que se refiere al radio urbano, la administración de los bienes nacionales de uso público (calles, puentes etc.) es una función privativa de las municipalidades. Las autoras explican que aun cuando una de las características de estos bienes es ser destinados al uso general o común de los habitantes, los particulares, en determinados casos, pueden obtener de la autoridad u órgano competente un uso preferencial de ellos. Una forma de obtener este uso preferencial es a través del sistema de concesiones.

La normativa descrita abre grandes posibilidades para el desarrollo local, toda vez que se visualiza la actividad municipal en materia de infraestructura urbana como un servicio por el cual los potenciales beneficiarios deben pagar derechos por su uso. Este esquema sería aplicable por ejemplo a la construcción de infraestructura vial urbana donde hoy día existen grandes cuellos de botella. La normativa legal lo permite y está en manos de los municipios tomar una actitud más activa al respecto.

Por último, se bosquejan otras formas alternativas de obtener recursos del sector privado para el financiamiento de infraestructura urbana entre las que resaltan las concesiones de publicidad en vías urbanas.

En la sección sobre estudios temáticos y de casos específicos se presentan tres trabajos que dimensionan importantes aspectos de la labor municipal. En primer lugar, se incluye un estudio que describe las iniciativas emprendidas por un municipio chileno, para maximizar la recaudación municipal utilizando las alternativas actualmente permitidas en la ley. Por otra parte, las otras dos investigaciones de esta sección buscan mostrar las repercusiones que puede traer al municipio la realización de programas por mandato del gobierno central.

El trabajo de SALVADOR PINO muestra cómo a partir de un estímulo negativo, como es la reducción de los ingresos municipales, fue posible llegar a incrementarlos. Las modificaciones que se introdujeron a la ley de Rentas Municipales durante los primeros años de la década de los ochenta repercutieron negativamente sobre los ingresos municipales; sin embargo, fue posible recuperar e incrementar los recursos perdidos introduciendo programas específicos que significaron para la Municipalidad de Santiago un aumento importante de la eficiencia en la gestión financiera. El trabajo de S. Pino ejemplifica uno de los aspectos en los cuales este libro pretende insistir; esto es: pasar de la pasividad financiera a la creatividad, y por esta vía lograr mayores recursos en el desarrollo local.

En general, es difícil encontrar referencias directas respecto al tema de la pasividad fiscal de los gobiernos locales, aunque este problema puede ser reconocido como un hecho recurrente en Latinoamérica (Borja, *et al.*, 1989). Sin embargo, es bastante fácil encontrar menciones respecto de la necesidad de incrementar los ingresos. En este sentido, Bahl y Linn (1992) señalan que el crecimiento de los ingresos en los gobiernos locales en países en desarrollo se ha visto limitado por una combinación entre la falta de autoridad fiscal de los gobiernos locales y los esfuerzos parciales por captar ingresos. Bajo esta perspectiva, estos autores proponen cuatro alternativas para disminuir esa brecha en la hacienda local; i) incrementar los esfuerzos por captar los ingresos locales manteniendo el sistema tributario vigente, ii) aumentar la capacidad local para definir ingresos propios, iii) incrementar las transferencias del gobierno central y iv) reducir las responsabilidades de gasto de los gobiernos locales. El trabajo de S. Pino se enmarca en la primera de estas alternativas, la que en general ha sido muy poco explorada en la literatura.

La primera parte de este trabajo describe las dos fuentes más importantes de disminución de ingresos propios, cuales son la derogación de diversos impuestos y la redistribución de éstos a base de reducción de ingresos propios de carácter local para la conformación del Fondo Común Municipal.

Posteriormente, el trabajo se centra en la descripción de los procesos emprendidos por la Municipalidad de Santiago para

maximizar su base tributaria. El proyecto desarrollado incluyó la agilización de procedimientos administrativos y legales con una fuerte delegación de atribuciones y funciones alcaldías específicas a directores y la introducción de un plan informático que tendiera a automatizar funciones administrativas de las distintas Direcciones de la municipalidad, permitiendo la consolidación de éstas como un apoyo a la gestión en el nivel de Dirección Superior. Sobre esta base fue posible desarrollar una serie de programas específicos de acción mutua con otras entidades institucionales y privadas con el fin de legalizar a un sinnúmero de contribuyentes denominados "semi-informales" y por esta vía recuperar e incrementar los recursos perdidos.

En el Cuadro 2 se puede apreciar la magnitud de los recursos captados, por el programa especial de aumento de los recursos municipales, llevado a cabo por la Municipalidad de Santiago en los últimos seis años. Para este proyecto se contó con el apoyo de diversas reparticiones públicas, incluido el Servicio de Impuestos Internos.

Cuadro 2

Programa especial de aumento de recursos municipales

Rendimientos parciales. Municipalidad de Santiago

	Monto de recursos adicionales recaudados (millones de \$ abril 1994)	Recaudación adicional/ Recaudación total en el ítem (%)
Impuesto Territorial		
1988	4.427	32,8
1991	1.650	11,8
1993	305	2,0
Patentes municipales		
Contribución de patente		
1991	594	6,0
1992	473	5,2
Catastro de publicidad		
1989	327	126,5

Ciertamente, la experiencia de la Municipalidad de Santiago puede servir como ejemplo para las acciones, que de manera similar

puedan emprender otros gobiernos locales del país. Tal como se puede apreciar en el caso de este municipio, es posible aumentar considerablemente la recaudación local, sin hacer necesariamente cambios en la estructura tributaria local.

El trabajo de NELSON HERRERA aborda el tema de la administración de los programas sociales nacionales a nivel local desde la perspectiva del municipio. La principal contribución de este trabajo es dimensionar las ventajas y limitaciones para los gobiernos locales de administrar por mandato diversos programas del gobierno central. En general, los estudios sobre descentralización promueven el fortalecimiento de la capacidad local, en especial en lo referido al tema del desarrollo social. En esta perspectiva, el trabajo nos plantea hasta qué punto los municipios pueden lograr este fin, en circunstancias que están limitados en su discrecionalidad administrativa por el nivel central.

Para comprender el trabajo sobre administración de programas sociales es importante entender que éstos no corresponden a lo que tradicionalmente se llama transferencias intergubernamentales. Estas últimas equivalen a fondos que el gobierno central transfiere al local, con un propósito predefinido, pero con un cierto grado de discrecionalidad en el gasto. En general, es posible distinguir al interior de las transferencias entre condicionadas e incondicionadas, según la discrecionalidad en el gasto que éstas tengan. En el caso de los programas sociales la modalidad es cualitativamente distinta, ya que los recursos no ingresan al presupuesto municipal y el municipio no tiene capacidad respecto de la asignación del mismo. En la situación chilena, los municipios sólo tienen competencia respecto de la identificación de los beneficiarios de acuerdo a los criterios preestablecidos por el nivel central.

En otras palabras, no se puede plantear necesariamente que los programas sociales respondan a la vocación de desarrollo social de cada municipio; éstos corresponden más bien a los objetivos del gobierno central en este ámbito. Esto no significa, sin embargo, que el municipio no se interese en este tipo de iniciativas, ya que obviamente, de alguna manera u otra, éstas podrán beneficiar a los vecinos en general.

Lo que se discute en este trabajo es el problema de los costos que este tipo de programas puede imponer al municipio, en términos de tener que destinar funcionarios y recursos propios para la administración de programas, que no necesariamente responden a las necesidades expresadas de la comuna. En otras palabras, la administración de los programas sociales imponen un costo adicional al municipio y un uso alternativo de dichos recursos a nivel comunal.

El estudio sobre la administración de los programas sociales comienza con un catastro completo de los diferentes programas que se gestionan a nivel local, estableciendo para cada uno de ellos los fines perseguidos: el grupo objetivo a que está dirigido, los montos involucrados, requisitos para optar y el procedimiento que se utiliza su entrega.

A continuación, el trabajo se centra en el problema de gestión y costos en la administración de los diferentes programas sociales. A partir del análisis de las estimaciones iniciales de costos realizadas por el autor, con la ayuda de una encuesta y un trabajo de campo en cinco municipios, se desprenden las siguientes conclusiones:

1. Se puede estimar que entre 54 y 75% del total de funcionarios de los departamentos de Desarrollo Comunitario trabajan para los programas de subsidios. Estos últimos equivalen a una cifra que fluctúa entre 8 y 15% del total de funcionarios municipales.
2. La importancia de los recursos involucrados en la administración de dichos programas (\$ 7.758 millones de 1993) sugiere las siguientes recomendaciones :
 - Necesidad de que los municipios desarrollen nuevas técnicas administrativas, más modernas y eficientes, que eleven los índices de productividad de dichos programas.
 - Necesidad de que se flexibilicen desde el nivel central una serie de requisitos que muchas veces son innecesarios. En este punto sería crucial que se eliminara la estandarización de los requisitos para optar a los diferentes programas, permitiendo que cada municipio es-

tablezca los más adecuados de acuerdo a la realidad socioeconómica de cada comuna. A su vez, la intermediación de la Intendencia en la definición de los beneficiarios y en la administración de los fondos es innecesaria.

- Existen subsidios que pueden descentralizarse aún más. En este punto el autor sugiere focalizar geográficamente el conjunto de subsidios reduciendo el número de ellos, lo que significaría reducir considerablemente el esfuerzo de organización y administración del municipio
- Por último, es necesario que se simplifiquen y reduzcan los trámites que se deben llevar a cabo para optar a los diferentes programas. Si se creara una ficha de postulación universal y simple; si se implementara un calendario más ordenado de postulación, si se hiciera una evaluación costo-beneficio de los registros computacionales y si se revisara el beneficio social de algunos subsidios, se abatirían tiempos y recursos destinados a los programas de subsidios.

En definitiva, el trabajo de N. Herrera muestra la importante dedicación que significa para los funcionarios municipales la administración de los programas sociales del gobierno central. En este aspecto, Herrera viene a sugerir algunas propuestas que permitirían tener mayor discrecionalidad en el manejo de éstos.

Por último, el trabajo de PATRICIA CONTRERAS complementa el estudio de N. Herrera sobre la administración de los programas sociales, tomando como foco de análisis los problemas financieros y de derrame de beneficios derivados del traspaso de los servicios de educación y salud a los municipios.

Los problemas financieros de los servicios traspasados a municipios tienen dos vertientes principales; por un lado éstos se originan en algunas medidas del gobierno central, que repercuten sobre la disponibilidad presupuestaria de los entes administradores de estos servicios: por ejemplo, el no reajustar la unidad de subvención educacional. Por otra parte, también se originan problemas

financieros, debido a la forma de gestión municipal de los servicios traspasados.

Por su parte, el problema del derrame de beneficios se origina, a juicio de la autora, cuando existe un desajuste entre un área geográfica que cubre los costos de la provisión de un bien público local y aquella que percibe los beneficios de ésta.

Respecto del primer tipo de problemas, la literatura sobre este tema ha señalado las limitantes que puede imponer el nivel central sobre los gobiernos municipales. En el caso norteamericano, los mandatos estatales imponen una variedad de regulaciones a las transferencias del gobierno central, las que limitan severamente la discrecionalidad del gobierno local. La mayoría de estos mandatos se refieren a salarios mínimos, horas máximas de trabajo, condiciones de seguridad, etc. En general, el objetivo de estas regulaciones es lograr un nivel de igualdad en la provisión de los servicios sociales. Algunos casos extremos son la exigencia a las bibliotecas públicas de disponer de un cierto número de libros por habitante, o que los buses escolares deben rellenar sus estanques de bencina diariamente, aunque éstos no estén vacíos. Como respuesta a este tipo de situaciones, los gobiernos locales han comenzado a presionar al gobierno estatal y federal, de manera de lograr un reembolso o aporte específico por los costos adicionales que le imponen la aplicación de este tipo de normas nacionales (Bowman y Kearney, 1990). En este contexto, el trabajo de P. Contreras señala algunas consecuencias de la imposición de este tipo de regulaciones por parte del gobierno central. En el caso de educación, la autora discute, por ejemplo, la conveniencia de las rigideces administrativas que impone la aplicación del Estatuto Docente en la educación municipalizada.

En relación al problema del derrame de beneficios, debe tenerse presente, que la evidencia actualmente disponible en este ámbito es bastante reducida. De esta manera, el trabajo de P. Contreras se constituye en una primera estimación de la magnitud de este tipo de situaciones, considerando en este caso a la Municipalidad de Santiago.

La evidencia que proporcionan los datos sobre derrame de beneficios en el caso de Santiago contradice, en cierta medida, los hallazgos de otros autores. El estudio de Winkler (1993) estimó una

alta elasticidad entre el financiamiento municipal en educación o salud respecto de los ingresos generales del municipio. De acuerdo a ese autor, esto implica que las municipalidades con mayores niveles de ingresos mostrarán niveles significativamente más altos de gasto per cápita en estos servicios sociales que otras comunas más pobres. En definitiva, Winkler argumenta que este sistema atenta contra el objetivo de igualdad de gasto en estos servicios. Sin embargo, los datos en el caso de la Municipalidad de Santiago señalan que existe un muy importante nivel de derrame de beneficios de esta comuna a las vecinas, ya que cerca de un 70% de los alumnos de ésta proviene de comunas distintas a ella. Por lo tanto, el nivel de equidad de gasto en educación municipalizada no dependerá solamente de las transferencias del gobierno central y del aporte local, sino también del nivel de derrame de beneficios a las comunas vecinas.

El trabajo de P. Contreras parte haciendo una descripción general del proceso de traspaso de los establecimientos a partir de 1980, centrándose en los aspectos legales, estructurales, operativos y financieros de dicho proceso.

La segunda parte de este estudio se aboca al análisis de la situación presupuestaria de 14 comunas de la Región Metropolitana en lo que a los servicios de salud y educación traspasados se refiere. Asimismo, se estudia con mayor detención el caso particular de la Municipalidad de Santiago.

De la muestra analizada se desprende, como es sabido, que todos los municipios, en mayor o menor medida, financian los servicios de educación y salud traspasados. Es decir, los recursos transferidos directamente desde el gobierno central son insuficientes para cubrir los costos operacionales de dichos servicios. Esto es, los municipios están destinando anualmente importantes sumas de recursos a cubrir los déficit de los servicios traspasados. Esta situación puede ser explicada, en parte, por el deterioro que han sufrido en los últimos años las transferencias del Estado a los servicios municipalizados. Sin embargo, particularmente en el caso de los servicios de educación, las cifras evidencian, también, una gestión financiera deficiente por parte de los colegios municipalizados, situación que puede estar agravando aún más el problema de transferencia de recursos que deben efectuar los municipios.

Un indicador de esto último es la relación alumno-profesor. A nivel nacional, este cociente es de 20,38, en los establecimientos municipales, mientras que en los colegios particulares subvencionados es de 26. Ciertamente, esta situación plantea desafíos a la gestión financiera y educativa de los colegios municipalizados. Una línea de acción puede ser la racionalización de gastos a través de la enajenación de activos, fusiones de establecimientos y/o reducción de personal (jubilación anticipada para docentes con más de 30 años de servicio). Otra línea de acción que puede y debiera complementar a la primera se refiere a llevar a cabo acciones de recuperación de matrícula. Esta última alternativa significa realizar las transformaciones necesarias para aumentar la calidad de la educación impartida y, por esta vía, incrementar la relación alumno-profesor.

Volviendo al problema financiero anteriormente mencionado, en sí mismo, el cofinanciamiento municipal y estatal en los servicios traspasados no sería preocupante si es que los límites territoriales para el acceso a dichos servicios correspondieran a los límites comunales. Si este fuese el caso, los recursos adicionales comprometidos por los municipios estarían beneficiando directamente a los vecinos del municipio, y en este sentido se estaría cumpliendo el principio de localización, esto es, que los impuestos y derechos que se originan y se pagan en la comuna deben reflejarse en términos de beneficios en dicha comunidad. El problema surge cuando la aplicación de dicho principio se rompe. De hecho, esto sucede en varios municipios, sobre todo en aquellos de mayor capacidad fiscal.

El caso de la Municipalidad de Santiago nos muestra cifras muy relevantes. En 1993, el 60% de los alumnos de educación básica y el 80% de los de media registraron su domicilio en otras comunas. Este solo hecho le significó a dicho municipio una transferencia de recursos estimada de M\$ 1.861.577 a otras comunas, cifra equivalente al 40% de la inversión física de dicha comuna en 1993. La existencia de subsidios cruzados en la gestión financiera de los servicios traspasados, especialmente en educación, imponen un costo de menores recursos disponibles para programas localmente definidos, los que, teóricamente, deberían generar mayor bienestar a igual costo.

Referencias bibliográficas

- Aghón, G., Descentralización Fiscal: Marco conceptual. *Serie Política fiscal* 44. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL/GTZ. Santiago. 1993.
- Borja, J. *et al.*, *Descentralización y democracia: Gobiernos locales en América Latina*. CLACSO/SUR/CEUMUT-Barcelona. 1989.
- Bowman, A. M. y Kearney, R. C., *State & local government*. Houghton Mifflin Co. Boston. 1990.
- Cambell, T. *et al.*, "Decentralization to local government in LAC: National strategies and local response in planning, spending and management". World Bank. LAC Technical Department. *Regional Studies Program Report*, N° 5. 1991.
- Harris, R., "Centralization and decentralization in Latin America". En *Decentralization and development*. Rondinelli, D. y Cheema G. Sage Publications. 1983.
- Irrarázaval, I. (editor), *Desafíos de la descentralización*. Centro de Estudios Públicos, Santiago. 1993.
- _____ y Scarpaci, J., "Decentralizing a centralized state: Local government finance in Chile within the Latin American context". Por aparecer en *Public Budgeting and Finance*. 1994.
- Shah, A., "The new fiscal federalism of Brazil". *World Bank Working Papers* WPS 557. 1990.
- Véliz, C., *La tradición centralista de América Latina*. Editorial Ariel. Barcelona. 1984.
- Vetter, D. *et al.*, *Chile: Subnational Government Finance*. World Bank. Energy and Infrastructure Division. LAC Regional Office. Report N° 10580-CH. 1992.
- Yáñez, J., "Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas (locales)". En *Desafíos de la Descentralización*. Centro de Estudios Públicos, Santiago. 1993.
- Wiesner, E., *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal*. Presidencia de la República. 1992.
- Winkler, D. "The design and administration of intergovernmental transfers". World Bank. LAC Technical Department. *Regional Studies Program Report* N° 29. 1993.

Capítulo Dos

Conceptos y proposiciones

LEONARDO LETELIER S.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación tiene por objeto determinar el grado de eficiencia del financiamiento municipal en el marco del principio del beneficio. Esto implica un esfuerzo por responder dos preguntas. La primera es más bien conceptual y se refiere a qué se entiende por un financiamiento económicamente eficiente del municipio. En este respecto, la idea de un financiamiento que permite generar recursos a partir del cobro de servicios a quienes son los directos beneficiarios aparece como un desafío interesante en el marco de una estructura de financiamiento que no interfiera con la correcta asignación de los

Leonardo Letelier S. *

Ingeniero Comercial, licenciado en Economía, Universidad de Chile; Magister en Economía, Universidad de Chile; Executive Master in Treasury, Cassamiro Economic, Universidad de Cambridge, Inglaterra; Advanced Studies Certificate, King Institute of World Business, Alemania; Actualmente es Profesor Asistente de Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

Quiero manifestar mi agradecimiento a Cristi Letelier por su apoyo incondicional por la profunda lectura de una versión previa de este trabajo y sus útiles comentarios aportados. Mi reconocimiento también a Carlos Vial, de la Municipalidad de Santiago, por la valiosa información que me brindó.

El principio del beneficio en la estructura de financiamiento municipal chileno

PROPOSICIONES*

LEONARDO LETELIER S.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación tiene por objeto discutir el grado de eficiencia del financiamiento municipal en el marco del principio del beneficio. Esto implica un esfuerzo por responder dos preguntas. La primera es más bien conceptual y se refiere a qué se entiende por un financiamiento económicamente eficiente del municipio. En este aspecto, la idea de un financiamiento que permita generar recursos a partir del cobro de servicios a quienes son los directos beneficiarios aparece como un desafío interesante en el marco de una estructura de financiamiento que no interfiera con la correcta asignación de los

Leonardo Letelier S.

Ingeniero Comercial, mención en Economía, Universidad de Chile. Magíster en Economía, Universidad de Chile, Escolatina. Master in Philosophy, Desarrollo Económico, Universidad de Cambridge, Inglaterra. Advanced Studies Certificate, Kiel Institute of World Economics, Alemania. Actualmente es Profesor Asistente de Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

* Deseo manifestar mi agradecimiento a Carla Lehmann e Ignacio Irrázaval por la profunda lectura de una versión previa de este trabajo y sus útiles comentarios aportados. Mi reconocimiento también a Carlos Varas, de la Municipalidad de Santiago, por la valiosa información que me facilitó.

recursos públicos. Un esquema similar es relevante en el conocido problema de las externalidades negativas, situación susceptible de corregir por medio de un cobro equivalente por los perjuicios inducidos a terceros. Es menester señalar, sin embargo, que la aplicación de dicho principio no siempre es posible. Diversas consideraciones permiten definir excepciones teóricas y prácticas a la regla general, hecho que también corresponde abordar en este trabajo.

La segunda pregunta se refiere al grado en que el referido principio guarda relación con la actual estructura de financiamiento municipal. Para tal efecto se analizarán con detenimiento las distintas partidas de los ingresos propios municipales, como así también las transferencias y otras formas de apoyo al presupuesto básico. En cada caso se hará hincapié en la relación entre los pagos y los beneficios percibidos por los miembros de la comuna, examinando, a su vez, las posibilidades de mejorar los mecanismos de financiamiento en la dirección de una mayor correspondencia entre cobros y beneficios. Este segundo problema supone un análisis tanto de la Ley de Rentas Municipales vigente como de la nueva ley, cuyo texto definitivo se encuentra aún en discusión.

Este trabajo concluye con dos reflexiones básicas: La primera está referida a las recomendaciones de políticas destinadas a profundizar la aplicación del principio del beneficio en el caso chileno. La segunda es un examen de la propuesta de la nueva Ley de Rentas Municipales en el marco de la discusión anterior.

Los temas a tratar están organizados de la siguiente manera: La sección I analiza el principio del beneficio y la definición de lo que se entiende por un mecanismo eficiente de financiamiento municipal. La sección II describe las características de la actual estructura de financiamiento vigente en Chile, tanto desde una perspectiva global como respecto de los ingresos propios municipales. La sección III discute la posibilidad de mejoramiento en el sistema actual de financiamiento, pero manteniendo su estructura básica. La sección IV evalúa la factibilidad de una reforma radical al sistema de financiamiento. Finalmente, la sección V se refiere al nuevo proyecto de Ley de Rentas Municipales.

I. EL PRINCIPIO DEL BENEFICIO Y EL FINANCIAMIENTO EFICIENTE DEL MUNICIPIO

La definición de una regla general que describa lo que se podría llamar un mecanismo eficiente de financiamiento municipal supone recordar ciertas ideas centrales sólidamente establecidas por la teoría de las finanzas públicas. De acuerdo con ellas, los tributos deben cumplir tres condiciones básicas: ser equitativos, eficientes y simples. No obstante las obvias dificultades para separar con precisión las dos primeras características, la literatura sobre el tema ha enfatizado la identificación de aquellas formas de financiamiento público que provoquen menos distorsiones a la asignación eficiente de recursos.¹ Una vez más, esto implica considerar tanto el cobro por servicios percibidos como, también, por concepto de externalidades negativas no internalizadas por quienes las provocan.²

El tema del financiamiento municipal introduce una complicación adicional en la correcta especificación de una estructura de financiamiento local óptima. La existencia de un municipio que permite concentrar esfuerzos en resolver los problemas particulares de su comunidad, supone también una delimitación de responsabilidades entre el Gobierno central y los gobiernos locales. En cuanto al financiamiento de tales gobiernos locales, los principios generales antes enunciados siguen siendo válidos. Sin embargo, la aceptación de una estructura descentralizada de gobierno implica reconocer algún grado de autonomía en una instancia de administración pública cuya esfera de responsabilidades se halla localizada en un área geográfica específica. En este ámbito de análisis, una regla general que define la forma eficiente de financiar tales unidades de gobierno es el

¹ Una "asignación eficiente" es aquella que implica el mejor uso socialmente productivo de los recursos. Esto supone que, una vez alcanzada tal asignación, no es posible reasignar recursos a fin de aprovechar su uso en alternativas socialmente más rentables que las ya vigentes.

² En rigor, la asignación óptima debiera también considerar el pago, por parte de la autoridad comunal, a quienes induzcan externalidades positivas. En la práctica, ello se da en el marco del apoyo comunal en favor de actividades culturales de diversa índole. Dado que el foco de atención está centrado en el financiamiento, este tema no será abordado en este trabajo.

llamado principio de "correspondencia fiscal". La idea original corresponde a Olson (1969) y constituye un elemento diferenciador básico entre las tres características universalmente reconocidas como deseables en el financiamiento del Gobierno central y aquel de los gobiernos locales. El referido concepto, estrechamente vinculado al llamado "principio del beneficio" en el cobro de impuestos, se remite a la necesaria correspondencia que debe existir entre los beneficios generados por los gobiernos locales³ y aquellos individuos que los financian. Inspirados en la idea original de Olson, diferentes autores han logrado formalizar los efectos distorsionadores de las diversas formas de financiamiento del gobierno local.⁴

A pesar de que dicha idea central apunta en la dirección de mejorar la eficiencia, el mismo Olson reconoce que, por lo menos, dos factores impiden que tal correspondencia se cumpla integralmente. El primero tiene que ver con el hecho que, con frecuencia, el objetivo de proveer un bien público local al mínimo costo posible no resulta compatible con el tamaño de la correspondiente jurisdicción. El segundo indica que el notable desarrollo de las comunicaciones y formas de interacción entre áreas geográficas distintas diluye notablemente la correspondencia fiscal referida. Esta circunstancia, conocida en la literatura como el problema de los derrames (*spill-overs*), es particularmente válida en el financiamiento de la infraestructura vial por medio del cobro a los usuarios, y constituye, a la vez, un problema serio en la provisión de cualquier otro servicio o bien público local cuyos beneficios no permitan una fácil exclusión de aquellos usuarios no pertenecientes a la respectiva jurisdicción.

A los dos obstáculos mencionados por Olson, la aplicación práctica de tal principio encuentra por lo menos un importante obstáculo adicional. Este se refiere al objetivo de equidad mencionado antes. No obstante el argumento de que los objetivos redistributivos

³ Los bienes o servicios producidos por los gobiernos locales caen usualmente en la categoría de "públicos". Vale decir, no admiten la exclusión de su consumo. Sin embargo, nada exige que alguno de estos servicios incluyan también un fuerte componente de bien privado.

⁴ Para una revisión más exhaustiva del tema, véase Gordon, *The Quarterly Journal of Economics*, noviembre 1983. Una referencia general al problema se encuentra también en Letelier, *Cuadernos de Economía*, agosto 1993.

son alcanzados más eficazmente mediante una focalización adecuada de los gastos en educación, salud y vivienda, la estructura tributaria vigente en Chile contiene importantes elementos destinados a preservar la equidad del sistema. Esto es un hecho relevante tanto a nivel del Gobierno central como respecto de los municipios. En el primer caso, si bien los impuestos indirectos han crecido en importancia a través del tiempo, los impuestos directos, más distorsionadores aunque más equitativos, siguen siendo un porcentaje no inferior al 20% de la recaudación total.

En cuanto al financiamiento municipal, el problema de la eficiencia guarda relación con el grado en que los beneficiarios de cada comunidad son capaces de percibir los costos asociados con los servicios municipales de que son objeto. Esta definición general tiene, a su vez, dos facetas de importancia. Por una parte, si consideramos a cada gobierno local como un ente independiente del Gobierno central, el propósito de seguir el principio del beneficio implica asegurar el debido financiamiento para cada gobierno local globalmente considerado. Esta forma de entender el problema enfatiza el hecho de que cada jurisdicción debiera generar los recursos suficientes como para cubrir los costos de su propia gestión. Por la otra, al interior de cada municipio, el cobro de los tributos y/o tarifas necesarios puede guardar una mayor o menor relación con los beneficios entregados a los individuos que viven en dicha comuna. El primero de los temas planteados nos lleva al estudio de la magnitud de las transferencias desde el Gobierno central a los municipios. El segundo nos invita a reflexionar sobre la estructura de los ingresos propios municipales.

II. EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL CHILENO

1. Una perspectiva global

No obstante que la clasificación de los ingresos municipales chilenos puede adoptar diversas formas, una visión global útil puede obtenerse de la separación en las tres categorías incluidas en el Cuadro 1. La primera, llamada de "ingresos propios permanentes", incluye todos aquellos ingresos que por ley corresponden al municipio,

presentando además la característica de ser razonablemente estables en el tiempo. Dichos recursos forman parte del presupuesto, teniendo la autoridad local autonomía sobre su manejo. Estos se dividen, a su vez, en ingresos tributarios y no tributarios. Entre los primeros se encuentran las patentes de circulación, las patentes comerciales y el impuesto territorial. Los ingresos no tributarios incluyen diversos derechos por servicios tales como el de aseo, derechos varios y el aporte del Fondo Común Municipal (FCM). La segunda, llamada de ingresos propios no permanentes, está referida a diversas partidas de ingreso de alta variabilidad en el tiempo. Estas incluyen la venta de bienes y servicios, las fluctuaciones de deudores, la venta de activos, la recuperación de préstamos, las operaciones de años anteriores, el saldo inicial de caja y el aporte fiscal al fondo común municipal. Finalmente, los llamados "recursos externos" están formados por diversos fondos definidos por el Gobierno central para el financiamiento de actividades específicas. No obstante que esta tercera categoría de ingresos forma parte del presupuesto, el destino de los fondos así obtenidos está predefinido por el Gobierno central, siendo su destino básico la inversión en Programas de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios y Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal.

La información contenida en el Cuadro 1 amerita dos reflexiones de interés. La primera se refiere al papel del Gobierno central en el financiamiento del sistema municipal. En la definición de ingreso aquí utilizada, la contribución del Gobierno central se canaliza a través de un pequeño aporte discrecional al Fondo Común Municipal,⁵ más los recursos sindicados como "externos" en el Cuadro 1. Las transferencias por este último concepto representan, de acuerdo a la información anterior, un porcentaje que bordea el 10% del total. Cabe mencionar, sin embargo, que una definición más amplia de los ingresos totales podría incluir también las subvenciones de salud y educación, las cuales no forman parte del presupuesto de la gestión municipal.⁶ En cuanto a la magnitud de tales recursos,

⁵ No obstante que entre los años 1986 y 1990 dicho aporte fue nulo, en los años 1991 y 1992 éste ascendió a un porcentaje del 6,4 y 15% respectivamente.

⁶ Para una discusión acabada de la clasificación de los ingresos municipales, véase I. Irrázaval y P. Joannon, "Recursos externos de

Cuadro 1*Participación relativa en los ingresos municipales. En porcentaje*

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Propios								
Permanentes	72,8	73,7	74,7	68,9	77,5	77,4	73,1	74,4
Propios no								
Permanentes	18,3	19,4	16,3	11,8	11,3	12,1	16,6	17,4
Externos	8,9	7,1	8,8	19,1	11,1	10,4	10,3	8,4

Participación relativa en el PGB. En porcentaje

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Propios								
Permanentes	1,47	1,38	1,47	1,47	1,47	1,33	1,39	1,76
Propios no								
Permanentes	0,36	0,36	0,32	0,25	0,21	0,21	0,32	0,31
Externos	0,18	0,13	0,17	0,41	0,21	0,18	0,20	0,20

Fuente: *Democracia Regional y Local*, 12, mayo 1993.

ésta ha venido aumentando desde 1990 con US\$ 339 millones, a US\$ 382 millones en 1992.⁷ Las referidas subvenciones están sujetas a un destino predefinido, teniendo la autoridad local un margen muy pequeño de libertad respecto a su uso. En este sentido, la realidad chilena sería compatible con la teoría tradicional de la descentralización del Estado, según la cual las acciones redistributivas deben ser responsabilidad del Gobierno central.⁸ Sin embargo, cabe mencionar que desde el inicio de los traspasos de los establecimientos de educación y de los consultorios médicos a la administración municipal,

repercusión municipal", en *Problemas y propuestas para el sistema de financiamiento municipal*, CEP, 1992.

⁷ Véase *Democracia Regional y Local*, 12, 1993.

⁸ La clásica distinción de Musgrave entre las tres funciones básicas del Estado sirvió a W. Oates (1972) para definir lo que se podría llamar la visión clásica en torno a la división óptima de tareas entre el Gobierno central y los gobiernos locales. De acuerdo a Oates, sólo la función de asignación es eficientemente ejercida por los gobiernos locales, debiendo quedar el papel redistributivo y la función de estabilización en manos del Gobierno central. La razón básica tras esta conclusión se funda en las externalidades inducidas por las políticas desarrolladas en cada jurisdicción.

ambas transferencias se han vuelto insuficientes para cubrir los requerimientos del sistema municipal en materia de educación y salud. Esto ha forzado a los municipios a contribuir en forma creciente al financiamiento de tales establecimientos, hecho que concide con una importante caída de la inversión local.

La segunda reflexión de interés tiene que ver con el grado en que la estructura de financiamiento municipal es reveladora respecto de la descentralización fiscal chilena. Este aspecto envuelve dos elementos diferentes. Por una parte, el grado de descentralización depende de la autonomía del gobierno local para generar ingresos propios, a lo cual debe sumarse el nivel de autonomía que tenga para disponer de estos fondos. Por la otra, la delegación de funciones en el municipio depende también de la magnitud de los recursos disponibles para los gobiernos locales. La discusión del primer punto se desarrolla en la siguiente sección. Respecto de los recursos comprometidos, el Cuadro 1 revela que ellos representan un porcentaje del PGB que fluctúa en torno al 2%.⁹ No obstante ser una participación modesta, ella representa una cifra aproximada a los US\$ 600 millones y es el fruto de un avance sustancial respecto del período previo a la vigencia de la Ley de Rentas Municipales de 1979. Una referencia comparativa es la cifra equivalente para los países de la OECD. King (1991) estima que, sin contar las transferencias del Gobierno central, los ingresos propios de los gobiernos locales ascienden a un promedio del 6,6% del PIB. Si bien este indicador esconde importantes particularidades del sistema de financiamiento, es un indicio de la relativa centralización de las finanzas públicas chilenas.

2. Los ingresos propios permanentes municipales

Los llamados "ingresos propios permanentes" del sistema municipal son el fruto de la aplicación de la Ley de Rentas Municipales de 1979. El Cuadro 1 revela que ellos representan entre el 73 y el

⁹ Si se agregan las subvenciones a educación y salud, la cifra anterior supera el 3%.

Cuadro 2*Participación relativa en los ingresos totales*

(En porcentaje)

Países:	Año	Impuestos Locales	Transferencias
Anglosajones	1975	41,0	39,5
	1988	40,0	39,8
Escandinavia	1975	38,5	41,6
	1988	38,4	36,6
Europa Federal	1975	48,5	30,7
	1988	52,0	33,7
Resto de Europa	1975	31,3	55,7
	1988	27,5	59,0

Fuente: G. Hughes y S. Smith (1991).

77% del total de ingresos municipales.¹⁰ El Cuadro 2 revela que este es un porcentaje superior al observado en países de la OECD respecto de los ingresos generados con impuestos locales. Hughes y Smith (1991) estiman esta cifra para cuatro grupos de países desarrollados, encontrando que tales ingresos contribuyen en un porcentaje promedio inferior al 50% del ingreso total de los gobiernos locales. Aunque la fórmula de generación de tales ingresos es, por cierto, no completamente comparable entre países, ella da una idea de la importancia relativa de las transferencias desde el Gobierno central.

En cuanto al origen de los llamados ingresos propios permanentes, éstos poseen la estructura definida en el Cuadro 3. De la información general se desprende que la fuente de ingresos más importante es el Fondo Común Municipal. Este ítem de financiamiento escapa por completo al principio del beneficio y representa un mecanismo redistributivo entre municipios. Fue introducido como parte de las reformas de la Ley de Rentas de 1979, siendo su explícito objetivo redistribuir recursos entre comunas. Su financiamiento actual proviene de un 60% del impuesto territorial más un 50% de los

¹⁰ Si se utiliza una definición ampliada de ingreso, incluyendo las subvenciones de educación y salud, los impuestos locales chilenos ocupan un porcentaje semejante al de los países del Cuadro 2 y alcanzan una cifra cercana al 46%.

Cuadro 3*Ingreso propio permanente municipal*

(Millones de pesos a diciembre de 1991)

	1988	1989	1990	1991
Rent. de Inversiones	3.025,1	3.597,5	3.969,9	4.306,9
Imp. Territ.	28.081,5	32.293,0	25.075,5	28.993,1
Per. Circulación	15.394,3	14.976,4	14.549,6	13.801,9
Pat. Municip.	14.820,0	17.716,6	17.393,6	19.962,0
Derechos de Aseo	3.527,8	3.241,7	3.220,5	4.377,8
Derechos Varios	12.202,2	12.854,9	12.825,7	13.517,6
Multas e Intereses	5.275,8	6.198,1	6.035,6	6.937,9
Fondo Común Municipal	63.208,8	59.321,0	50.409,5	60.546,6
Total ingresos propios	145.535,5	150.199,1	133.480,0	152.443,9
En porcentajes				
Rent. de Inversiones	2,1	2,4	3,0	2,8
Imp. Territ.	19,3	21,5	18,8	19,0
Per. Circulación	10,6	10,0	10,9	9,1
Pat. Municip.	10,2	11,8	13,0	9,1
Derechos de Aseo	8,4	2,2	2,4	13,1
Derechos Varios	8,4	8,5	9,6	8,9
Multas e Intereses	3,6	4,1	4,5	4,6
Fondo Común Municipal	43,4	39,5	37,8	39,7
Total ingresos propios	100,00	100,0	100,0	100,0

Fuente: *Democracia Regional y Local*, 9, octubre 1992.

permisos de circulación de todas las comunas. A esto se suma un 65% de las patentes comerciales de Las Condes y Providencia, y el 45% de las de Santiago. Una de las modificaciones posibles vinculadas a la nueva Ley de Rentas Municipales contempla la igualdad de participación de las patentes municipales de Santiago respecto de Las Condes y Providencia, esto es, un 65%. La asignación posterior de los recursos así obtenidos se realiza a base de un indicador de pobreza relativa que contempla diversas características de los municipios.

Le sigue en importancia el llamado "impuesto territorial". Su participación en el total de ingresos propios asciende a una cifra

aproximada al 20%. En su concepción original, este impuesto corresponde a una "contribución territorial" establecida para cubrir los gastos que demanda el gobierno local. La Ley de Rentas de 1979 exigió que los recursos así obtenidos fueran de exclusivo beneficio municipal. La tasa pagada es única y asciende al 2% de la propiedad de acuerdo al avalúo fiscal. Existen, sin embargo, diversas concesiones a la regla general.¹¹ Sin perjuicio de que la naturaleza de este tributo apunta en el sentido de cobrar por los servicios prestados, su aplicación tiene fuertes implicancias redistributivas que no guardan estrecha relación con la magnitud y valor de los servicios municipales prestados.

Las patentes municipales representan el tercer ítem en importancia en la generación de ingresos propios. Su participación asciende a un porcentaje que gira en torno al 11%. Este tributo tiene por objeto gravar las actividades lucrativas desarrolladas en el municipio. Es un impuesto anual de beneficio exclusivo municipal, con la sola excepción de las comunas de Santiago, Las Condes y Providencia, que reciben 55, 35 y 35% respectivamente, destinándose la diferencia a complementar el FCM. El cobro del tributo se realiza a base de dos modalidades. Por una parte, hay un gravamen a una tasa que varía entre el 0,25 y el 0,5% sobre el capital propio del local, hasta un máximo de 1.000 UTM anuales.¹² Por la otra, para los contribuyentes no obligados a mostrar sus rentas mediante un balance general existe un gravamen fijo de 1 UTM. Puede señalarse con propiedad que este tributo no tiene como contrapartida un servicio municipal claro. Una situación semejante acontece con las patentes de alcoholes, las cuales también forman parte de este ítem. En este último caso, la naturaleza del impuesto corresponde a lo que la literatura denomina "bienes meritorios", categoría desarrollada por Musgrave en su clásico texto de Finanzas Públicas.

En cuanto a los permisos de circulación, su importancia relativa bordea el 10% de la recaudación total de ingresos propios. Estos se cobran de acuerdo al avalúo fiscal de los vehículos, y su

¹¹ Véase Anexo 1 del artículo 2º de la Ley 17.235.

¹² Las patentes temporales pagan una fracción de la patente ordinaria. En el caso de las patentes de alcoholes, se propone incrementar este derecho de 50% a 100% de la patente ordinaria.

objetivo de fondo consiste en contribuir a la mantención y desarrollo de la infraestructura vial. Pese a estar claramente identificado con un servicio concreto del gobierno local, el hecho obvio de que los contribuyentes de cada jurisdicción ocupan sólo en forma parcial la infraestructura caminera de la comuna en que hacen su contribución nos enfrenta con el conocido problema de los derrames entre comunas. El Cuadro 4 resume la estructura de cobros del permiso de circulación.

Cuadro 4

Permisos de circulación

Caso general

Valor de vehículo	Tasa
Hasta 60 UTM	: 1% del valor corriente
Entre 60 y 120 UTM	: 2% del valor corriente
Entre 120 y 250 UTM	: 3% del valor corriente
Entre 250 y 400 UTM	: 4% del valor corriente
Más de 400 UTM	: 4,5% del valor corriente

Casos especiales

Automóviles de alquiler con o sin taxímetro: 1 UTM.

Automóviles de alquiler, de lujo, de turismo, servicios especiales: 2 UTM.

Vehículos de locomoción colectiva de pasajeros

no comprendidos en las dos categorías anteriores: 1 UTM.

Camiones. Escala progresiva según el peso: entre 1 y 2 UTM.

Tractocamiones. Escala progresiva según el peso: entre 1/2 y 1,5 UTM.

Remolques: hasta 1.750 kg de capacidad de carga: 1/2 UTM.

Tratos especiales transitorios para los vehículos que ingresan al país con liberación aduanera.

En beneficio de ser más precisos en este aspecto, cabe reconocer que la falta de identificación entre el usuario y el contribuyente es un problema muy claro en ciudades grandes o localidades en las cuales coexisten varios gobiernos locales geográficamente cercanos entre sí. En áreas rurales o jurisdicciones más aisladas geográficamente, el grado de identificación entre usuario y contribuyente es también mayor. Por su parte, si bien la referida identificación resulta difícil para los vehículos particulares, ella admite un importan-

te acercamiento al principio del beneficio en el caso de la locomoción colectiva. Esta última utiliza una infraestructura vial conocida, siendo, por tanto, potencialmente posible un cobro de permisos más ajustado al costo de utilizar la infraestructura local. No obstante que la Ley de Rentas contempla algunas diferencias en el tratamiento de los vehículos según sus características, el criterio utilizado no guarda relación con los beneficios de los usuarios. Más aún, el cobro fijo de 1 UTM a los vehículos de locomoción colectiva y el mayor pago a que están afectos los vehículos con convertidor catalítico, constituyen elementos contradictorios con la idea de eficiencia antes referida.¹³

Sigue en importancia la categoría "derechos varios". En ella se incluyen cobros diversos por servicios municipales. El tipo de cobros realizado guarda una fuerte correspondencia con los beneficios prestados. Esto es particularmente claro en el caso de los permisos de urbanización y construcción, el cobro por ocupación de vías con escombros y otros materiales de construcción, el examen de conductores y el producto de las empresas municipales.

Probablemente la partida del Cuadro 3 que se ajusta mejor al cobro en base al beneficio prestado es la referida a los derechos de aseo. Estos incluyen tanto el retiro usual de basura,¹⁴ como así también los cobros especiales por concepto de retiro de escombros de mayor volumen. Los cargos por la prestación de este servicio son pagados conjuntamente con las contribuciones de bienes raíces. A pesar de que el cobro por este servicio debe distribuirse por igual entre los usuarios, las municipalidades están facultadas para establecer tarifas diferenciadas para ciertos usuarios que requieran de un servicio de aseo más frecuente.

En cuanto a las multas e intereses y las rentas de inversiones, éstas no tienen relación con los servicios prestados.

El Cuadro 5 ofrece una clasificación por tipo de ingreso de acuerdo con dos criterios. En el eje vertical medimos el grado en que cada ítem de ingreso obedece al principio del beneficio. Mientras más abajo se ubique en este eje cada distinta fuente de financiamiento,

¹³ Véase, "Tributación territorial local urbana", *Cuadernos del CED* Nº 15, Varios autores, 1992.

¹⁴ Se considera usual un monto de hasta 200 kilos.

mayor es el grado de identificación entre cobros y servicios prestados. El eje horizontal está referido al componente redistributivo implícito en cada tipo de contribución. Del cuadro se desprende que la aplicación del principio del beneficio en su forma más pura sólo cubre un pequeño porcentaje del total de los ingresos propios permanentes. El cobro de derechos de aseo aparece como la única categoría de ingreso basado exclusivamente en este principio.

Cuadro 5

*Clasificación por tipo de ingreso municipal **

No Redistributivo ←		→ Redistributivo	
Multas e intereses	Permisos de circulación	Fondo Común Municipal	No cobro por servicios
Patentes Municipales			↑
Rentas de inversiones (20,5)	(9,1)	(39,7)	
Derechos varios (8,9)		Impuesto Territorial (19,0)	
Derechos de aseo (2,9)			↓ Cobro por servicios

* Las cifras entre paréntesis corresponden a la participación relativa en el ingreso propio permanente.

En la perspectiva de definir cómo podría ser una estructura eficiente de financiamiento municipal, el mismo Cuadro 5 sugiere un claro curso de acción. El objetivo de eficiencia se logra mejor en la medida que se concentre la mayoría de los mecanismos de financiamiento en la zona inferior izquierda. Esto supone un cambio radical respecto de la situación actual. De la información anterior se desprende que el grueso de las fuentes de financiamiento proviene del sector superior derecho del cuadro.

Un elemento central del problema lo constituye el conflicto implícito entre los objetivos de equidad y eficiencia respectivamente. El desafío de fondo consiste en diseñar un sistema que separe estos dos objetivos, permitiendo el logro simultáneo de ambos. Reconocido esto, hay dos interrogantes que subyacen en el trasfondo de cualquier recomendación destinada a profundizar el uso del principio del beneficio: la primera tiene que ver con la factibilidad de mejorar la eficiencia del sistema, pero sin abandonar la estructura básica ya establecida. Esto implica analizar las distorsiones inherentes al uso de las fuentes actuales de financiamiento y sugerir cambios que hagan más eficiente la aplicación de los diferentes tributos, derechos y formas de financiamiento municipal. La segunda se refiere a la factibilidad de cambiar radicalmente la estructura de financiamiento, abandonando el objetivo de equidad y enfatizando al máximo el cobro por los servicios. Este problema se refiere a la "factibilidad de una reforma radical". Las dos secciones siguientes abordan este tema.

III. CAMBIOS EN EL MARCO DE LA ESTRUCTURA ACTUAL DE FINANCIAMIENTO

Esta sección discutirá dos grandes temas en torno a la factibilidad de mejorar el sistema de financiamiento municipal, pero sin eliminar la estructura básica hoy vigente. Tales son el caso de los permisos de circulación y el problema del impuesto territorial. En conjunto, estas dos categorías generan casi un quinto del ingreso propio permanente. Si bien las patentes municipales y los otros derechos municipales ameritan también una especial referencia, ellos ya poseen una cierta orientación al cobro en base al beneficio. Por su parte, la Ley de Rentas, que aún se encuentra en trámite legislativo, contempla importantes modificaciones en cuanto a las patentes municipales, aspecto que se trata en la sección V.

1. Permisos de circulación

Tal como se indicara en la sección II.2, los permisos de circulación son aplicados de acuerdo al avalúo del vehículo, es decir, indirectamente, de acuerdo a la capacidad de pago del propietario.

Dos aspectos concretos están vinculados con la utilización de las calles. El primero es el tema de la contaminación, y el segundo, el uso de la infraestructura vial. Este último punto posee, a su vez, dos facetas de interés. Ellas son la congestión vehicular y el financiamiento y mantenimiento de las calles.

En cuanto al primero, el problema se reduce a cómo cobrar más a quienes contaminan más.¹⁵ El énfasis redistributivo de la actual Ley de Rentas contiene un incentivo perverso en este aspecto. Por una parte, impone un cobro mayor a los automóviles nuevos con convertidor catalítico, y, por la otra, impone un pago menor mientras más años tenga el vehículo. Cabe hacer notar que este mecanismo de financiamiento municipal admite un importante margen de perfeccionamiento. Una alternativa de segundo mejor es el cobro de un impuesto adicional a los combustibles.¹⁶ Si bien ello significaría implementar un mecanismo de desincentivo a quienes más utilizan la infraestructura vial, éste posee la importante desventaja de no discriminar en cuanto al horario y las vías utilizadas por cada vehículo. Tiene, sin embargo, la ventaja de ser una disposición legal fácil de implementar. Una alternativa más refinada es la imposición de una tarifa diferenciada según la emisión de gases. En el actual sistema, la revisión técnica sólo distingue entre aceptar o no las condiciones del vehículo. Esto podría sustituirse por un esquema de incentivos que castigara a quienes más contaminan dentro del rango actualmente permitido de emisiones.

¹⁵ Alcanzar un grado óptimo de contaminación no debe confundirse con el objetivo de "eliminarla". En el primer caso reconocemos los costos asociados con el hecho de reducir la contaminación, lo que permite definir el óptimo como una situación en la cual un mayor esfuerzo en esta dirección envuelve un costo mayor a los beneficios obtenidos.

¹⁶ Véase J. Escudero y A. Cofré en *Medio ambiente en desarrollo*, Centro de Estudios Públicos, julio 1993.

Respecto del problema de la congestión, este no es un tema independiente del anterior. Tampoco es un problema tratado en la actual legislación.¹⁷ Un reciente proyecto de ley, aún en trámite legislativo, podría constituir un importante avance en esta materia. Una vez más, la cuestión de fondo se reduce a cómo cobrar más a aquellos vehículos que ocupan las vías congestionadas en las horas de mayor tráfico. La solución más eficiente parece ser algún tipo de tarificación vial. Esta podría organizarse de diversas formas, dependiendo de la sofisticación implícita en el sistema. En un extremo, las autoridades locales podrían vender peajes en la forma de un distintivo con vigencia limitada que se podría adosar al vehículo. Estos admiten cierta flexibilidad en cuanto a los días de la semana y horarios de vigencia, permitiendo un ajuste bastante preciso entre el usuario y los costos de congestión que éste provoca. Una desventaja de esta solución es que no discrimina por el número de veces que el usuario utiliza el permiso. Dada la imposibilidad práctica de implementar peajes convencionales en vías urbanas sobrecargadas, la alternativa de un peaje electrónico parece ser una solución que sí considera la intensidad de uso de las calles. Este funcionaría por medio de algún dispositivo de control automático de los vehículos que ingresen a vías congestionadas, cuyo acceso estaría sujeto al pago de una tarifa especial, similar a la descrita para el caso de los distintivos antes referidos. Existe, sin embargo, un elemento que este mecanismo no logra resolver, referido al aprovechamiento eficiente de las calles en términos de la relación entre el tamaño del vehículo y el número de personas que transporta. En este aspecto, parece claro que un esquema correcto de incentivos debiera premiar las formas de transporte colectivo que permitan minimizar el espacio utilizado por cada usuario. El cobro diferenciado en favor de los vehículos de locomoción colectiva apunta en esta dirección. Empero, la tasa de utilización del vehículo sigue siendo un problema difícil de abordar.

Cabe agregar que, pese a la dificultad técnica de acercarse a una solución óptima de la congestión vehicular, la mayor cercanía a un cobro eficiente implica también un costo mayor de implementación.

¹⁷ Para una discusión exhaustiva, véase Carla Lehmann, *Puntos de Referencia*, 132, Centro de Estudios Públicos, diciembre 1993.

En lo relativo al uso y financiamiento de la infraestructura vial, si bien el pago por permisos de circulación constituye un cobro por el uso de las calles, la ley contiene escasos elementos que relacionen el monto del respectivo permiso con el peso e intensidad de uso del vehículo. Aunque la ley contempla ciertas disposiciones en esta dirección para el caso de los camiones, remolques y tractomotores, esta relación se rompe para el caso de los vehículos particulares. Este es un factor fácilmente abordable en el marco de una más eficiente aplicación del cobro por permisos de circulación.

2. El impuesto territorial y las patentes comerciales

El cobro del impuesto territorial corresponde a una tasa fija del 2% sobre el avalúo fiscal de la propiedad. En cuanto a si éste es un tributo eficiente en el sentido antes definido, ello pasa por recordar que la tasa cobrada constituye el aporte que cada vecino realiza a la gestión municipal. Tal como se discutiera anteriormente, se trata de un mecanismo de financiamiento que enfatiza lo redistributivo como aspecto central. Si se desea mejorar su eficiencia, nuevamente se debe separar el problema redistributivo, y abordar el tema de la eficiencia en forma específica.

Una consideración importante cabe hacer notar en esta materia. Ella se refiere al hecho de si en verdad el cobro a base del avalúo fiscal de la propiedad constituye una forma eficiente de redistribuir ingresos. Aunque la respuesta parece simple, ella no lo es tanto. Tal como se verá en la sección siguiente, el problema presenta una faceta teórica, en virtud de la cual el logro de una política óptima podría diferir sustancialmente del esquema en actual aplicación, y una faceta práctica que tiende a favorecer la legislación vigente.

Muy vinculado al tema del impuesto territorial se halla el cobro por concepto de patentes comerciales. Aunque el propósito declarado de tal cobro no es del todo claro en la actual legislación, es indudable que su objetivo guarda el propósito de contribuir en el financiamiento de los servicios prestados por el municipio. No contiene, por lo tanto, elementos destinados a corregir potenciales externalidades emanadas de la actividad comercial en cuestión. Dado que el 20% del material particulado en Santiago proviene de la

industria,¹⁸ el referido impuesto podría contribuir a regular la contaminación señalada. Así también, los elementos deseables de actividades comerciales que involucren efectos positivos en el ornato de la comuna y/o externalidades positivas ligadas a la esfera de la cultura, podrían ser premiados con un cobro menor.

Es importante reconocer, sin embargo, que tanto en esta recomendación como en las anteriores, el logro de una política de primer mejor implica un importante esfuerzo de identificación de problemas y de diseño de una ley de rentas municipales que contemple dichos casos particulares. Es indudable que esto aleja del objetivo de simplicidad requerido para una estructura tributaria óptima. La cuestión de fondo es si dentro del necesario balance entre eficiencia, equidad y simplicidad, la ley vigente admite algún perfeccionamiento en la dirección señalada. Dado el énfasis en lo redistributivo, implícito tanto en el impuesto territorial como en las patentes municipales, y la casi absoluta falta de consideraciones en materia de eficiencia, parece razonable concluir que aún se está lejos del equilibrio referido.

IV. FACTIBILIDAD DE UNA REFORMA RADICAL

El abandono del objetivo redistributivo en beneficio del máximo uso del principio del beneficio exige dos consideraciones de importancia. Por una parte, se debe dilucidar si es económicamente eficiente que el municipio prescinda por completo de alguna meta redistributiva en la esfera de sus mecanismos de financiamiento. Al respecto, hay, por lo menos, dos elementos que parecen favorecer esta alternativa. En primer lugar, cierta literatura tiende a propugnar la idea de que las políticas redistributivas son mejor logradas a través de los gastos y no por los tributos. En segundo lugar, la idea original de Oates (1972) en su clásica obra sobre federalismo fiscal apunta en la dirección de limitar la autonomía de los gobiernos locales a decisiones no comprometidas con las metas redistributivas. Aunque tal posibilidad es materia de un largo debate en la literatura especiali-

¹⁸ Véase Escudero y Cofré, *op. cit.*

zada,¹⁹ cabe preguntarse cómo se podría diseñar un mecanismo de financiamiento que respondiera a dicho esquema.

Dado que el impacto redistributivo del financiamiento municipal está concentrado en los permisos de circulación, el impuesto territorial y el Fondo Común Municipal, cualquier modificación de fondo al esquema ya existente implicaría cambiar la orientación básica de estas partidas, como así también respecto de los restantes derechos y cobros por servicios municipales. Más concretamente, los permisos de circulación y el impuesto territorial deberían orientarse en la dirección definida en la sección anterior. Si se fuese riguroso con el principio de la correspondencia fiscal, el Fondo Común Municipal debería desaparecer. Una versión extrema de este mecanismo es el cobro por los servicios municipales, con prescindencia total de las consideraciones redistributivas implícitas en la actual legislación. En cuanto a las dificultades obvias en la aplicación de este sistema a hogares de bajos ingresos, ello podría resolverse mediante la implementación de un sistema de transferencias desde el Gobierno central semejante al que opera en el caso del financiamiento a las corporaciones municipales y al de los hogares de menores en situación irregular. El municipio podría recibir una subvención por cada hogar potencialmente beneficiario del subsidio. Esta forma de cobro podría implementarse conjuntamente con el envío periódico a cada residente de un estado de cuenta en el cual se indicara el monto de los cobros por los diferentes servicios municipales, a lo que se agregaría una indicación respecto del monto del subsidio a que se ha hecho beneficiario. Esto significaría desligar completamente el papel del municipio de la esfera redistributiva, y concentrar este objetivo en manos del Gobierno central. Por su parte, el tipo de redistribución resultante no sería entre comunas, como lo es en buena medida actualmente en el marco del Fondo Común Municipal, y pasaría a ser entre personas a nivel nacional.²⁰ Dos dificultades básicas presenta

¹⁹ Tresch (1981) y Pauly (1973) han argumentado en favor de un rol activo del gobierno local en el ámbito redistributivo. Una discusión completa puede encontrarse en Letelier (1993).

²⁰ Esta proposición ha sido defendida por el profesor J. Yáñez, del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. A diferencia del denominado *Poll Tax*, éste no debería estar necesariamente asociado a un cargo parejo por cada miembro de la comunidad, pues pueden haber

esta proposición. La primera tiene que ver con el carácter esencialmente dinámico de las necesidades de cada comuna en cuanto a las referidas transferencias. Esto podría estimular a los municipios en la dirección de realizar esfuerzos conducentes a maximizar dichas transferencias. Tales acciones, conocidas en la literatura como *lobbying*, representan una pérdida de recursos potencialmente importantes. Una clara ventaja del Fondo Común Municipal es que se trata de un mecanismo simple, transparente y de fácil implementación. Un segundo aspecto negativo es su potencial rechazo desde el punto de vista político. Aun cuando en teoría podría resultar igual o más equitativo que el actual esquema, su aceptación colectiva implica un profundo cambio de enfoque en cuanto al papel desempeñado por el municipio en las comunas pobres.

Existe, sin embargo, un camino aún no explorado en el financiamiento del sistema municipal, que, conservando la estructura básica ya existente, permite incrementar los recursos disponibles por medio de una fuerte identificación con el principio del beneficio. Este se refiere a la posibilidad de permitir a los municipios la emisión de deuda. Esta alternativa, curiosamente muy poco estudiada en la literatura pertinente para Chile, constituye una forma de financiamiento habitual de los gobiernos locales en diversos países desarrollados. En la medida que su implementación sea ordenada y clara, tiene la ventaja de ajustarse bastante bien al principio de correspondencia fiscal antes discutido. No obstante, introduce un elemento potencialmente peligroso en el manejo global de las finanzas públicas. Este se refiere a la posibilidad de un excesivo endeudamiento, con la consiguiente participación del Gobierno central en auxilio de las jurisdicciones más endeudadas. Este ha sido el caso en algunos países desarrollados, así como también en Argentina, donde dicho mecanismo existe para las provincias. Si esto fuera una posible consecuencia de la emisión de bonos municipales, las acciones de los gobiernos locales en materia de financiamiento podrían tener consecuencias en la esfera macroeconómica, hecho reconocidamente inconveniente

cobros diferentes que dependen de los verdaderos costos del gobierno local en distintos sectores del municipio. Un ejemplo ilustrativo es el caso de los servicios de aseo, cuyo costo varía fuertemente dependiendo de la distancia al vertedero y del tipo de beneficiario.

de acuerdo a la discusión teórica del tema. Cabe hacer notar que un estudio acabado sobre la implementación exitosa de este mecanismo constituye un desafío importante en la dirección de mejorar la identificación entre contribuyentes y beneficiarios.

V. EL NUEVO PROYECTO DE LEY DE RENTAS MUNICIPALES

1. Cambios introducidos por la nueva ley

Tres tipos de problemas parecen estar presentes en el marco del actual esquema de financiamiento del sistema municipal chileno. El primero se refiere a los cada vez menores recursos municipales destinados a la inversión. El segundo, a que los municipios de mayor ingreso han experimentado un aumento en los recursos disponibles notablemente superior al de los municipios más pobres. Esto indicaría que el FCM ha dejado de ser tan efectivo como lo era antes en su objetivo de redistribuir ingresos. El tercero, a que los servicios de salud, educación y atención de menores que fueron transferidos a la administración municipal a partir de 1979 han registrado un creciente déficit, motivado por la insuficiente magnitud del aporte del Gobierno central para este propósito.

No obstante que entre los objetivos que inspiran este nuevo proyecto se encuentra también el propósito de mejorar la identificación entre beneficiarios y contribuyentes municipales,²¹ el grueso de las modificaciones enfatiza dos aspectos fundamentales. Estos son el objetivo de equidad y la necesidad de incrementar los recursos disponibles para el municipio.

Cuatro elementos centrales constituyen la base de los cambios propuestos. El primer grupo de modificaciones se refiere al tratamiento del impuesto territorial. La legislación propuesta permite cierta autonomía en la determinación de las tasas a que están afectas las propiedades al interior de cada comuna. Estas podrán fluctuar entre 1,1 y 1,9% del valor del inmueble, siendo de exclusivo beneficio municipal todos los ingresos asociados a tasas superiores

²¹ Véase Mensaje Presidencial N° 92-322. Junio 1991.

al 1,6% del valor del mismo. Esta modificación es potencialmente muy significativa en lo concerniente a la recaudación que ella podría generar. Por su parte, añade un ingrediente de discrecionalidad por parte del municipio en cuanto a las tasas cobradas. Cabe añadir que la legislación propuesta no especifica los criterios que determinarían la fijación de las tasas. En este sentido, nada asegura que esta mayor autonomía municipal sirva mejor al principio del beneficio. La nueva ley elimina también algunas antiguas exenciones al impuesto territorial, pero conserva otras²² que contienen una clara connotación redistributiva.

Un segundo grupo de modificaciones está referido a los derechos de aseo. Este es, de acuerdo al análisis previo, uno de los ítemes que más se ajustan al principio del beneficio en la legislación chilena. Se pueden observar dos modificaciones de importancia. La primera es que la municipalidad queda facultada para eximir del pago a quienes estén en situación económica desmedrada. Esto representa también un factor de mayor autonomía en el manejo local de los ingresos propios. Asimismo, en este caso, la nueva ley sugiere que el cobro de los derechos podrá recaer no sólo sobre el dueño, sino además sobre el ocupante de una vivienda. Una vez más, a pesar de la letra de la ley, el precio de mercado de los contratos de arrendamiento debería internalizar automáticamente los costos de aseo. La segunda, en que sí se observa un cambio cualitativo de importancia, es que los municipios podrán también cobrar derechos de aseo a propiedades que están exentas del impuesto territorial. Ello, sin duda, contribuye a un cobro más eficiente de los referidos derechos, acercando los costos a los beneficiarios.

La modificación en la escala de las tasas de los permisos de circulación constituye un tercer grupo de cambios importantes. En el caso de los vehículos particulares, éstos se hacen más progresivos. Por su parte, se propone también derogar algunas disposiciones especiales que benefician a los automóviles de lujo y los vehículos

²² Aunque se mantiene la exención del impuesto territorial en beneficio del Fisco y las municipalidades, quedan afectas al pago las empresas fiscales y municipales. Se mantienen también las disposiciones vigentes en favor de las viviendas acogidas a la Ley N° 135, DFL 2 de 1959 y el DFL RRA 20, de 1963, sobre cooperativas.

que ingresaron al país con liberalización aduanera. Si bien estas modificaciones mejoran la equidad del sistema, nada hacen por mejorar la identificación entre los costos y los beneficios del uso de las calles.

En cuanto a las patentes comerciales e industriales, dos son las modificaciones de mayor importancia. Por una parte, se propone aumentar a 4.000 UTM el valor tope de la base imponible. Por la otra, se propone descentralizar el cálculo de la patente en cada municipalidad en que el contribuyente tenga una sucursal u otra unidad de gestión. Esto mejora la identificación local del tributo y permite que cada municipalidad reciba lo que le corresponde. Adicionalmente, se intenta ampliar la cobertura de las patentes profesionales, por la vía de requerir a Impuestos Internos el envío a los municipios de la información sobre el origen comunal de los contribuyentes.

Una faceta de la nueva ley que pone particular acento en el aspecto redistributivo del sistema, es aquella referida al impuesto del 1% sobre el valor de venta de los vehículos. La legislación actual permite que estos recursos permanezcan en el municipio en el cual se realizó dicha transacción. El nuevo marco legal propone destinar tales fondos al FCM. Resulta claro que este cambio no representa un progreso en la dirección del principio del beneficio. Tendrá, sin embargo, un claro efecto redistributivo en contra de las comunas que concentran un mayor número de notarías. Este es el caso de la Municipalidad de Santiago. Incluso aceptando los potenciales efectos en la equidad del sistema emanados de este cambio, su lógica no parece del todo consistente. Más concretamente, presume que los municipios que actualmente reciben mayor recaudación por este concepto son precisamente aquellos que deben hacer un esfuerzo especial en favor del FCM. La cuestión respecto de que si tal cambio es o no deseable trasciende por completo a la mejor identificación entre usuario y contribuyente.

2. La nueva Ley de Rentas Municipales y el principio del beneficio

Una sucinta evaluación del referido proyecto de ley en el marco de la discusión previa amerita dos reflexiones básicas:

La primera es que los cambios introducidos sólo representan modificaciones cosméticas en la perspectiva de avanzar hacia un esquema de financiamiento inspirado en el principio del beneficio. En este aspecto, el proyecto de ley dista apreciablemente de representar un cambio radical en el sistema de financiamiento municipal.

La segunda se refiere al grado en que las modificaciones propuestas constituyen un efectivo avance en la dirección del principio del beneficio. En este sentido, los cambios en el tratamiento de las patentes municipales y la mayor cobertura de los derechos de aseo representan avances significativos. Sin embargo, es indudable que en lo relativo al impuesto territorial, a los permisos de circulación y el destino del impuesto a las transferencias de vehículos, las modificaciones introducidas no representan progresos importantes en la materia.

Lo anterior debe evaluarse en la perspectiva de las potenciales mejoras de eficiencia definidas en la sección IV. Un aspecto positivo de la mayor libertad de los municipios para fijar tasas en el cobro del impuesto territorial es el hecho que éstas estarán en una mejor posición para extraer rentas a quienes posean viviendas sujetas a un acelerado reavalúo en el mercado. Si bien este no es un ingrediente del principio del beneficio, ello permite el acceso a mayores recursos municipales sin un costo consiguiente en eficiencia económica. Es probable, sin embargo, que el espíritu de este mayor grado de libertad esté más vinculado a propósitos de equidad que de eficiencia.

VI. CONCLUSIONES

1. La magnitud de los recursos destinados al financiamiento de los gobiernos locales como proporción del PGB es, en Chile, aún sustancialmente menor que en los países desarrollados. Mientras en éstos los ingresos generados por tales gobiernos, sin incluir las transferencias del Gobierno central, ascienden a un porcentaje cercano al 7% del PIB, la tasa equivalente para Chile fluctúa en torno al 2% del PIB. Sólo por este concepto, las finanzas públicas chilenas presentan un cuadro de baja descentralización.

2. La estructura de financiamiento para Chile pondera fuertemente el objetivo redistributivo, la que está centrada en dos elementos. Por una parte, el Fondo Común Municipal tiende a igualar ingresos entre comunas y, por la otra, tanto el impuesto territorial como los permisos de circulación igualan ingresos entre personas al interior de la comuna.
3. Un esquema de financiamiento estrictamente basado en el principio del beneficio supone la eliminación del Fondo Común Municipal y el cobro de servicios a todos los residentes de la comuna. Esto permite transferir completamente el papel redistributivo al Gobierno central, cambiando el actual sistema de redistribución entre comunas por uno entre personas a nivel nacional. Una reforma radical en esta dirección es teóricamente posible, pero difícil de implementar. Una ventaja importante del Fondo Común Municipal es que constituye un instrumento transparente y de fácil aplicación.
4. La posibilidad de endeudamiento de los municipios parece constituir un elemento aún no discutido como mecanismo de financiamiento. Este tiene la ventaja importante de permitir la obtención de recursos que no comprometen el objetivo de equidad, pero cuyo pago recaería (por lo menos teóricamente) sobre los contribuyentes municipales.
5. No obstante los obstáculos asociados con una reforma radical a la actual Ley de Rentas, subsisten numerosos potenciales mejoramientos en el marco del esquema vigente. Esto es particularmente cierto para el caso de los permisos de circulación y del impuesto territorial, elementos muy importantes como fuentes generadoras de ingresos.
6. Pese a que el grueso de las modificaciones propuestas en el nuevo proyecto de ley sobre reformas municipales sirve el objetivo de equidad o el simple propósito de recaudar más fondos, éste incluye algunas disposiciones que acercan a una mayor correspondencia fiscal. Es el caso de la nueva forma de cálculo de las patentes municipales y la potencial

mayor cobertura del cobro por derechos de aseo. En lo que respecta a los restantes cambios, probablemente el más importante es aquel relacionado con la relativa flexibilidad de los municipios para fijar tasas en el impuesto territorial. Si bien ello no implica un avance en el sentido del principio del beneficio, podría permitir la potencial extracción de rentas de aquellos residentes comunales beneficiados con fuertes ganancias de capital por concepto de la revalorización de su propiedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abalos J., Jordán R., Lira L., Riveros F. "Análisis crítico y Perspectivas del nuevo Sistema de Financiamiento Regional". FAUS, enero 1992.
- _____. "El Sistema Financiero Municipal Chileno: Problemas, Desafíos y Propuestas". FAUS, enero 1992.
- Aranson P. "Federalism: The Reasons to Rules". *Cato Journal*. Vol.10. N° 1, primavera/verano 1990. Pp.17-38.
- Brennan G. and Buchanan J. *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University press. 1980.
- Breton A. "A Theory of Government Grants". *Canadian Journal of Economics and Political Science*, mayo 1965. Pp. 175-87.
- Escudero J. y Cofré A. "Análisis de instrumentos para el control de emisiones vehiculares". En *Medio ambiente en desarrollo*, Centro de Estudios Públicos, julio 1993.
- Gordon R. "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism". *The Quarterly Journal of Economics*, noviembre 1983.
- Hughes G. y Smith S. "Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance". *Economic Policy* N° 13, octubre 1991. Pp. 427-459.
- Irrazával I. (coordinador). "Problemas y propuestas para el Sistema de Financiamiento Municipal". CEP. Serie *Documentos de Trabajo*, 176, abril 1992.
- King D. "The Choice of Own Taxes, Shared Taxes and Grants to Finance Republic Level Governments: General Considerations on Revenue Sources". *OECD*, abril 1991.

- Letelier S. L. "La teoría del federalismo fiscal y su relevancia en el caso municipal chileno". *Cuadernos de Economía*, agosto 1993.
- Lehmann C. "Una solución eficiente para la congestión en Santiago". *Puntos de Referencia*, 132, diciembre 1993.
- Mueller D. *Public Choice II*. Cambridge University Press. 1988.
- Oates W. *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich. 1972.
- . "The Theory of Fiscal Federalism: Revenue and Expenditure Issues". *A Survey of The Recent Theoretical and Empirical Research*. OEDC, abril 1991.
- OEDC. "Fiscal Federalism in Selected OEDC Countries". OECD, abril 1991.
- Olson M. "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government". *American Economic Review*, mayo 1969. Pp. 479-87.
- Tresch R. "Public Finance: A Normative Theory". Business Publications, Plano, Texas. 1981.
- Yáñez J. "Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas locales". *Estudios Públicos*, 45, verano 1992.

Retos y posibilidades de nuevos recursos para el desarrollo municipal

REVISIÓN DE ALGUNAS EXPERIENCIAS A NIVEL INTERNACIONAL*

GABRIEL AGHÓN B.

INTRODUCCIÓN

A pesar de la tendencia descentralista que se ha venido dando en las últimas décadas en América Latina, donde los gobiernos subnacionales, particularmente las municipalidades, han vuelto a estar en el centro del debate sobre la organización y modernización del Estado, el financiamiento municipal sigue estando caracterizado, globalmente, por una escasa autonomía fiscal, una alta dependencia de ingresos de los gobiernos nacionales y una generalizada carencia de mecanismos de coordinación con los otros niveles de Gobierno.

El acelerado proceso de urbanización de la región se viene manifestando en mayores presiones por una provisión adecuada de vivienda, vías y transporte, acueductos y alcantarillado, escuelas,

Gabriel Aghón B.

Economista, Universidad de los Andes (Colombia). Experto Principal (Coordinador) del Proyecto Regional de Descentralización Fiscal (CEPAL/GTZ).

* El autor agradece la colaboración del señor Carlos Casas para la realización del presente artículo, así como los comentarios de la señora Carla Lehmann, investigadora del Centro de Estudios Públicos, y del señor Pablo Jordán, experto de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

hospitales y otros servicios básicos, frente a lo cual la respuesta de la autoridad local viene quedando rezagada y en muchos casos se da, pero con una baja efectividad. Esta situación refleja, en el fondo, no sólo problemas de capacidad administrativa y técnica, sino una insuficiente disponibilidad de recursos financieros frente a una demanda creciente por mayores y mejores servicios e infraestructura urbana, lo que conduce, por último, a una brecha financiera a nivel local que dificulta la gestión local y que, de alguna manera, debe tender a subsanarse.

En este contexto, las municipalidades se han visto forzadas a reevaluar cuáles son realmente sus opciones financieras y márgenes de acción para resolver sus déficit. Para ello cuentan con una diversidad de instrumentos que les permiten captar recursos tanto de origen propio como de fuentes externas que, en sí mismas, presentan ciertos atributos y repercusiones en el desarrollo municipal.

El presente artículo hace en su primera parte una breve enunciación de algunos principios básicos del financiamiento municipal, seguida de una rápida revisión de los principales instrumentos del financiamiento local utilizados a nivel internacional, centrando el énfasis en los ingresos propios donde, quizás por el mismo ambiente municipalista y descentralista, hay un cierto margen de direccionamiento y/o autonomía municipal tanto en su recaudación como en su destinación o uso final. A partir de ello y de la extracción de enseñanzas exitosas de la experiencia internacional en esta temática, se esbozarán, de manera general, algunas posibilidades de nuevos recursos para el desarrollo municipal, que pretenden contribuir con la discusión y retos que hoy plantea el financiamiento de la municipalidad chilena.

I. CONSIDERACIONES BÁSICAS SOBRE EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Las últimas décadas vienen siendo escenario de un significativo resurgimiento de los gobiernos subnacionales, particularmente de una revalorización de la institución municipal o comunal tanto en sus funciones de proveedores de servicios básicos como, en menor grado, de recaudadores de sus propios ingresos.

El cumplimiento de las distintas funciones o competencias

del nivel local en un contexto descentralizado resulta poco efectivo si las municipalidades no cuentan con los recursos financieros suficientes que les permitan adelantar la gestión correspondiente. En otros términos, los gobiernos locales deben tener un adecuado sistema de financiamiento que guarde proporcionalidad frente a las atribuciones y competencias que les han sido conferidas por ley, todo ello dentro de un contexto de relativa autonomía municipal.

En términos generales, las funciones asignadas a las municipalidades latinoamericanas tienen puntos comunes (véase Cuadro 1), que permiten agruparlas en distintos tipos. Un primer grupo de funciones propias o privativas del nivel municipal son fundamentalmente las relacionadas con la prestación de servicios públicos locales (acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, teléfono, etc.); la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana (vías urbanas, alumbrado de calles, transporte masivo, etc.); el ejercicio de funciones de planeamiento y ordenamiento del territorio y de policía y vigilancia (caso del tránsito, salubridad e higiene, edificación, etc.), y en servicios generales urbanos como la recolección de basuras, parques y recreación, mercados, cementerios, bomberos, entre otras. El financiamiento de estas funciones, por lo general, está basado en los impuestos locales y en las tasas o cargos a usuarios. En algunos países, el financiamiento de la infraestructura urbana tiene de manera complementaria el acceso al crédito bajo ciertas normas de endeudamiento fijadas por las autoridades centrales.

Un segundo grupo de funciones hace referencia a los llamados servicios sociales, tales como la educación, salud, vivienda, cultura y bienestar social, entre otros. En este caso, la municipalidad interactúa con otros niveles de Gobierno, particularmente el nivel nacional, y su papel, en algunas ocasiones, está supeditado a las orientaciones del Gobierno central. Cabe mencionar que en la actualidad las municipalidades de varios países latinoamericanos vienen siendo objeto del traspaso significativo (descentralización y/o desconcentración) de estos servicios y, por tanto, de mayores responsabilidades en el área social. En este contexto, resulta conveniente el apoyo o concurrencia financiera de los niveles intermedio y nacional a través de instrumentos como la coparticipación financiera, los fondos de inversión social, subsidios directos a la demanda y los distintos mecanismos de transferencias intergubernamentales, entre otros.

Cuadro 1*Funciones ejercidas por los municipios en países de la región*

Tipos de funciones	Funciones privativas	Funciones concurrentes con otro nivel de gobierno	Observaciones
Servicios públicos			
— Agua	X		En el caso de servicios como el agua potable y saneamiento básico, dadas las magnitudes de las inversiones y préstamos externos, existe en algunos países cierta orientación, asesoría y concurrencia financiera del nivel nacional.
— Desagüe y alcantarillado	X		
— Electricidad	X		
— Teléfono	X		
Transporte e infraestructura urbana			
— Pavimentación de vías	X		Hay concurrencia financiera y técnica en muchos casos por parte del nivel intermedio y nacional.
— Carreteras		X	
— Puentes	X		
— Alumbrado de las calles	X		
— Transporte masivo		X	
Servicios generales urbanos			
— Recolección de basura	X		Están estipulados, por lo general, como funciones obligatorias del nivel local, junto con los principales servicios públicos domiciliarios.
— Parques y recreación	X		
— Mercados y abarrotos	X		
— Cementerios	X		
— Bomberos	X		
— Respeto a la ley	X		
Servicios sociales			
— Educación primaria		X	Las funciones correspondientes a los servicios sociales, particularmente educación y salud, vienen siendo objeto de significativos procesos de descentralización que apuntan a una mayor responsabilidad del nivel local.
— Salud		X	
— Bienestar social		X	
— Vivienda		X	
Promoción del desarrollo local			
— Agrícola		X	En algunos casos no aparecen explícitamente como responsabilidad local.
— Industrial		X	
— Minero		X	

Fuente: Cuadros elaborados sobre la base de la experiencia municipal latinoamericana.

Un tercer grupo de funciones, que en muchas ocasiones no aparece tan explícitamente en la literatura sobre el tema, es el relacionado con la promoción del desarrollo económico local. Es el caso de las actividades agrícolas, comerciales e industriales que bien pueden estar contempladas en las funciones de planeamiento y ordenamiento territorial, pero que es conveniente mencionar a los efectos de diseñar las respectivas políticas de impulso al desarrollo local. Si bien este tipo de funciones se realiza en coordinación con los otros niveles de gobierno, por lo general las ciudades grandes empiezan a tener un papel protagónico en su diseño y aplicación. La financiación de estas funciones debe contemplar, adicionalmente a los ingresos propios mencionados, la misma posibilidad del endeudamiento y la búsqueda de incentivos tendientes a la participación del sector privado, entre otras.

Teniendo presente la diversidad de recursos financieros con que en teoría cuentan las municipalidades para atender la variada gama de funciones y responsabilidades asignadas, es conveniente mencionar que son múltiples los propósitos que estos instrumentos tienen o persiguen (impuestos, cargos a usuarios y/o derechos, coparticipación de ingresos, transferencias intergubernamentales y endeudamiento); algunos de ellos intensifican preferentemente el esfuerzo y la autonomía fiscal, otros tratan de resolver problemas de equidad y eficiencia en la utilización de los recursos.

En este contexto, un modelo general de financiamiento municipal descentralizado debería estar soportado en el balance y la combinación adecuada de los diversos instrumentos fiscales en virtud de sus atributos y potencialidades. Esta combinación de fuentes de recursos, en principio, debería tener presente la búsqueda de cierta corresponsabilidad fiscal, entendida tanto como una mayor autonomía en el campo de los ingresos como en el cumplimiento del principio de equivalencia fiscal.

Adicionalmente, debe proveer incentivos para una mayor autonomía y responsabilidad (*accountability*) ante las comunidades de los gobiernos locales. Asimismo, y pareciera algo muy obvio, pero a veces difícil de cumplir en la práctica, el financiamiento descentralizado debe ser suficiente para cubrir por lo menos los gastos corrientes y/o de funcionamiento del correspondiente nivel. La suficiencia de

recursos presupone que las municipalidades puedan acceder, de alguna manera, a una base impositiva importante.

En este sentido se recomienda preferentemente la utilización de impuestos y los cargos a usuarios y/o derechos como los instrumentos financieros que promueven una mejor asignación de recursos entre usos públicos y privados. Lo anterior implica que estos tributos sean transparentes y la carga fiscal sea claramente percibida por los contribuyentes.

Veamos rápidamente algunas premisas básicas sobre la utilización de cada una de las fuentes de ingresos mencionadas:

- Si los beneficiarios de los servicios no pueden ser claramente identificados y no existen externalidades interjurisdiccionales resulta conveniente la utilización de los impuestos. Asimismo, y dentro de los impuestos, es conveniente reservar para el ámbito municipal los impuestos directos que gravan la posesión de la riqueza; su base de imposición es real y, en consecuencia, relativamente estable y además su recaudación puede hacerse en forma regular. Es el caso del impuesto inmobiliario, entre otros.
- Si, por el contrario, los beneficiarios de los servicios son claramente individualizables y el costo o precio del servicio es cuantificable, se hace recomendable el uso de la tasa, tarifa o cargo al usuario. En síntesis, deben utilizarse como instrumentos de financiación de la provisión de bienes públicos locales que reflejen el costo de producción y el beneficio de dichos bienes. Un buen ejemplo de su utilización corresponden a los servicios de agua potable y otros servicios domiciliarios.
- Si los beneficios de los servicios locales se extienden a otras jurisdicciones (existencia de importantes externalidades interjurisdiccionales), la financiación no puede darse exclusivamente con los impuestos y cargos a usuarios, sino que se hace conveniente contar con algún sistema de transferencias intergubernamentales que garantice una provisión eficiente y equitativa de servicios básicos.
- Finalmente, si el balance fiscal macroeconómico es mante-

nido, la utilización del endeudamiento puede constituirse en mecanismo apropiado de financiamiento de obras prioritarias, que promueve cierta equidad intergeneracional.

II. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL

Sin pretender profundizar en cada uno de los instrumentos de financiación local, se analizarán desde una perspectiva comparativa las principales fuentes de ingresos de que disponen las municipalidades, centrándonos fundamentalmente en los ingresos corrientes que, como su definición indica, son percibidos de manera permanente para desarrollar su gestión y constituyen, en cierto sentido, una aproximación de la capacidad y esfuerzo fiscal local.

No obstante cabe anotar que los ingresos por conceptos de transferencias intergubernamentales y de endeudamiento constituyen, en muchos casos, una gran proporción de los ingresos totales con que cuenta el nivel local para el cumplimiento de las diversas responsabilidades y competencias asignadas en materia de prestación de servicios básicos.

Siguiendo las clasificaciones hechas por distintos autores para varios países de la región, tenemos en términos gruesos que los ingresos corrientes de origen propio a nivel local están constituidos, por una parte, por los diversos impuestos que les han sido conferidos por normas legales y, por otra, por las tasas, tarifas, cargos a usuarios y/o derechos establecidos para la prestación y financiación de determinados servicios públicos y el desarrollo de actividades estrictamente relacionadas con la planificación urbana de ciertas zonas específicas de la ciudad.

1. La tributación local, principal fuente de los ingresos propios locales

Los principales impuestos locales recaen sobre la propiedad inmueble o territorial, sobre el ejercicio de las actividades comerciales

e industriales a través de las llamadas patentes y sobre los permisos de circulación de vehículos, variando la importancia de dichos gravámenes en cada país, particularmente de los dos primeros, según el tamaño y tipo de localidad. A manera de ejemplo, en las grandes ciudades o capitales el impuesto de patentes a las actividades industriales y/o comerciales es, por lo general, más importante, puesto que la base imponible se encuentra concentrada en dichos centros; por el contrario, todas las pequeñas y medianas municipalidades tienen bienes raíces imposables y por ello el impuesto territorial continúa siendo el ingreso fundamental en su estructura fiscal.

Cuadro 2

Ingresos municipales propios en Chile
(Estructura porcentual)

	1990	1991
Impuesto territorial	18,8	19,0
Patentes municipales	13,0	13,1
Permiso circulación	10,9	9,1
Derechos aseo	2,4	2,9
Derechos varios	9,6	8,9
Multas e intereses	4,5	4,6
Renta de inversiones	3,0	2,8
Fondo Común Municipal	37,8	39,7
Total	100,0	100,0

Nota: Hay que mencionar que el FCM se nutre de un porcentaje significativo de los impuestos municipales (impuesto territorial, patentes y permisos de circulación).

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior.

En síntesis, la estructura tributaria local en América Latina descansa, fundamentalmente, en impuestos directos que están dirigidos a bienes que gravan la expresión material de un patrimonio y/o de un capital como sería el caso típico del impuesto territorial, el de las patentes municipales aplicado a la industria y el comercio, impuestos a la propiedad y utilización de vehículos, entre los más importantes. Se observa en los cuadros 2 y 3 la composición para países como Chile y Colombia, en donde el mayor peso de la

tributación recae en el impuesto territorial o predial y en el de patentes o industria y comercio.

Cuadro 3

Ingresos tributarios municipales en Colombia

(Estructura porcentual)

	1990	1991
Impuesto territorial o predial	29,9	30,7
Impuesto de industria y comercio	42,4	42,8
Circulación y tránsito	7,4	7,5
Valorización y otros gravámenes	20,3	19,1

Nota: Hay que anotar que los ingresos por transferencias intergubernamentales (Cesión IVA) proveniente del Gobierno central representan un alto porcentaje (aprox. 40%) de los ingresos totales a nivel municipal.

Fuente: Informe final de la misión para la descentralización "Colombia: descentralización y federalismo fiscal".

Dada la importancia del impuesto territorial como uno de los impuestos locales de mayor potencialidad para el financiamiento del desarrollo de nuestras ciudades, se harán algunas consideraciones sobre su utilización y relación con otros gravámenes que igualmente están relacionados con la captación del incremento del valor de la propiedad inmobiliaria.

Como se ha dicho, el impuesto territorial o predial con que cuenta buena parte de las municipalidades en América Latina, en teoría sería el instrumento fiscal más adecuado para captar los incrementos del valor de los bienes inmuebles, pero la experiencia nos muestra que los avalúos o valores catastrales están significativamente por debajo de los valores comerciales o de mercado (el avalúo catastral representa alrededor de una tercera parte de valor comercial) a pesar de los esfuerzos de las autoridades responsables por actualizar y modernizar la administración del catastro.

El interés gubernamental de fortalecer esta fuente de ingresos se refleja fundamentalmente en dos grandes tipos de acciones que, de ninguna manera, son excluyentes sino que, por el contrario,

tenderían a ser complementarios: por una parte, el esfuerzo se concentra en actividades relacionadas con el mejoramiento de la misma actividad catastral a través de la utilización de técnicas modernas de valoración de predios (aerofotogrametría), mejoramiento de mapas (sistemas de información geográfica computarizada), sistematización y actualización de la información referente a la propiedad inmobiliaria (avalúos catastrales o fiscales y comerciales, indicadores de precios e incrementos de las viviendas y edificaciones por zonas de la ciudad, etc.).

Por otra parte, está la estrategia de mejorar el otro lado del problema, es decir, la administración del recaudo del impuesto a través de una mejor orientación del contribuyente (sistemas ágiles de consulta y pago a través del sistema bancario), técnicas de autoavalúo que requieren sistemas de información actualizados de apoyo e incentivos para una correcta identificación y valoración de los predios, y sanciones efectivas contra la evasión del tributo. De la experiencia que han tenido países como Brasil, Chile, Colombia, España, Filipinas e Indonesia, entre otros, se desprende que, a pesar de los problemas que aún enfrentan, la regla de oro es una adecuada combinación de ambas estrategias que busque la actualización de la base del tributo (avalúos catastrales), la determinación de tarifas que aplicadas al avalúo fiscal tengan alguna correspondencia con la capacidad de pago y la modernización de la administración del recaudo.

2. Una aproximación al principio de equivalencia fiscal: El uso de los derechos y/o cargos a usuarios

La segunda categoría de ingresos propios del nivel local está referida a las llamadas tasas, tarifas, cargos a usuarios o derechos, cuya tendencia en las últimas décadas es hacia una mayor utilización, dada la potencialidad que tienen para la financiación directa de un servicio o actividad específica que se presta al contribuyente, y en la que su recaudo no debe tener un destino ajeno al servicio público correspondiente y en donde debe existir además una razonable equivalencia entre el beneficio y el costo o precio que el mismo requiere para ser prestado.

Adicionalmente, hay otro tipo de razones que justifican su uso, tales como las mismas posibilidades de mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios públicos básicos, su relativo fácil manejo administrativo y su complementariedad con los demás ingresos del nivel local. Asimismo, no compiten con las bases de ingresos fiscales de otros niveles de Gobierno.

Una de las características de estos ingresos es quizás la mayor autonomía que sobre su determinación, administración y recaudo tienen las autoridades locales y/o las dependencias descentralizadas municipales que existen para algunos de estos servicios.

En otros términos, es una especie de gravamen que se paga por la prestación de un servicio público individualizado en la persona del sujeto pasivo contribuyente y su importe o valor está en función del costo de prestación de ese servicio, si no de manera exacta guardando una razonable equivalencia.

Este tipo de ingresos se clasifica generalmente en atención a los servicios vinculados. A manera de ejemplo, tarifas o cargos a usuarios por el servicio público de aseo domiciliario, o por permisos y controles de actividades de la construcción, seguridad y protección, etc. Una clasificación más general (véase Cuadro 4) muestra que existen, por lo menos, tres tipos de cargos a usuarios o derechos:

- Por prestación de servicios: entre éstos se puede mencionar los relacionados con la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, recolección de basuras, atención hospitalaria, policía y seguridad ciudadana, licencias de conducción de vehículos, licencias de matrimonio, derechos notariales, etc.

Este tipo de instrumentos se fundamenta en la recuperación de costos de prestación que deben hacer los ciudadanos mediante el pago por los servicios recibidos.

- Tarifas y/o precios públicos: Corresponden a la venta de bienes semipúblicos como los relativos al transporte (metro, bus, etc.), parques y recreación, entre otros.

Esta clase de instrumentos no se determina en relación a la recuperación de costos sino a otro tipo de consideraciones relativas a la calidad del servicio, la valoración que una

Cuadro 4

Cargos a usuarios y/o derechos: Principales instrumentos utilizados

Instrumento	Características	Observaciones generales
Derechos por prestación de servicios	Se fundamentan en el principio de costo-beneficio. En razón de ello están generalmente supeditados a un estudio económico que justifique su implantación. El importe estimado de los derechos no puede exceder, en su conjunto, el costo real previsible del servicio o actividad que se trate.	Comprende una amplia gama de derechos: licencias urbanísticas, apertura de establecimientos, servicios de acueducto y alcantarillado, recolección de basuras, etc.
Tarifas y peajes	Se diferencia del anterior en que no se determina estrictamente en relación directa con el costo de prestación del servicio (bienes semipúblicos), sino que involucra consideraciones relativas a la valoración de la comunidad sobre la prestación de dicho servicio. Entre éstos se destacan el transporte público masivo, los parques, recreación, etc.	Por lo general, y debido a consideraciones de equidad y eficiencia, las tarifas involucran subsidios a determinados sectores de baja capacidad de pago.
Cargos por beneficios específicos	Hace referencia a diversos instrumentos estrechamente relacionados con beneficios recibidos. Por lo general, están vinculados con el desarrollo urbano y recientemente sobre la propiedad inmueble, particularmente sobre el incremento en el valor de la tierra.	Comprende diversas figuras como la contribución de valorización o de mejoras, el gravamen sobre la plusvalía, impuestos con distribución específica y el reajuste de terrenos, entre otros. Algunas de éstas vienen siendo utilizadas en algunas ciudades latinoamericanas.

Fuente: Tabla elaborada por el autor.

sociedad tiene sobre estos bienes y sus distintas alternativas, entre otras.

- Rentas o gravámenes con beneficios específicos: este tipo de instrumentos financieros se refiere a una variada gama de cargos o derechos estrechamente relacionados con beneficios recibidos. El uso de este mecanismo en los Estados Unidos y otros países de Latinoamérica se ha extendido bastante en las últimas décadas.

Se refiere, por una parte, a los llamados impuestos con destinación específica o *earmarked taxes*, que se dan en naciones europeas como Francia y Austria y en algunas zonas de los Estados Unidos, por ejemplo en los impuestos a las ventas, a la nómina y a los combustibles para la construcción y mejoramiento de caminos, financiación de medios de transporte masivo como el Metro, etc., los que son, por lo general, de carácter *ad valorem* para evitar el deterioro en su recaudación por efectos de la inflación. Por otra parte, hace referencia a algunas tasas o cargos establecidos para promover nuevos desarrollos urbanos (obras de infraestructura, viviendas y sistemas de transporte, etc.) y consolidar áreas urbanas con ciertas facilidades y potencial para el desarrollo de la ciudad.

También está referida a algunas herramientas estrechamente vinculadas a la propiedad inmobiliaria, en particular a la tierra, y que hoy en día vienen siendo utilizadas por algunas ciudades para captar ingresos que posteriormente serán reinvertidos en obras prioritarias para el desarrollo urbano (véase Cuadro 5). Es el caso de las contribuciones de mejoras o de valorización, el gravamen de plusvalía urbana y algunos otros instrumentos para la planificación urbana como el llamado reajuste de tierras o *land reajustment*.

Para los propósitos de este documento, es conveniente hacer una breve mención de esta última categoría absolutamente idónea de ingresos propios de los gobiernos locales, donde las llamadas contribuciones de mejoras o de valorización han venido siendo utilizadas exitosamente por las ciudades de algunos países como Colombia y que en otros, como Chile, no están contempladas en el ordenamiento financiero municipal.

Cuadro 5*Cargos a usuarios por beneficios específicos relacionados con el Desarrollo Urbano*

Instrumento	Características	Observaciones generales
Contribución de valorización o de mejoras	Comprende, básicamente, un instrumento de recuperación de costos de la ejecución de una obra pública que genera un beneficio en la propiedad inmueble.	Con el objeto de potenciar su uso, se debe modernizar su administración e incentivar su aplicación en ciudades grandes y medianas. Requiere una conveniente coordinación y relación con los demás instrumentos fiscales que recaen sobre la propiedad inmueble (relaciones adecuadas de descuento con el impuesto inmobiliario).
Gravamen sobre la plusvalía urbana o recaptación o contribución	A diferencia de la contribución por mejoras, es un instrumento que pretende captar parte del incremento en el valor de la tierra por efectos del proceso de urbanización y en general por cambios en la normativa urbana. A manera de ejemplo la densificación y cambios de uso del suelo urbano, entre otros.	Presenta serios problemas operativos para su efectiva aplicación. No sólo en la determinación del incremento real del valor o plusvalor de la tierra, sino la misma impredecibilidad que tiene puesto que el momento de realización del hecho generador se da con la venta del inmueble o proceso constructivo que se adelante.
Reajuste de Tierras (<i>land readjustment</i>)	Sobre la base de un plan de regulación o de ordenamiento, se realiza la consolidación y/o mejoramiento de un grupo de terrenos de particulares con la retribución a éstos de un reaporcionamiento de los predios (en menor tamaño), pero en proporción al valor del terreno aportado. El excedente de terrenos urbanizados queda en propiedad de la municipalidad para su posterior venta a precios de mercado u otros fines.	Es de particular importancia para terrenos ubicados en las franjas suburbanas o zonas periféricas de la ciudad donde no existe equipamiento urbano.
Rentas con destinación específica (<i>earmarked taxes</i>).	Comprenden el establecimiento de gravámenes cuyo recaudo tiene distribución específica. Por lo general, tienen un carácter <i>ad valorem</i> y en muchos casos no existe una clara relación costo beneficio.	Aun cuando tiene argumentos en favor de su uso como es el de garantizar el financiamiento de determinado servicio, introduce rigideces que restan flexibilidad a la elaboración del presupuesto y a la formulación de las mismas prioridades de inversión local.

Fuente: Tabla elaborada por el autor.

- a) La contribución de valorización y su potencialidad como instrumento de financiamiento municipal

Este instrumento municipal se caracteriza por una suerte de reembolso que los propietarios directamente beneficiados hacen a la comuna como consecuencia del plusvalor obtenido en su propiedad a raíz de la obra pública realizada por la municipalidad. En este sentido el sujeto activo de la contribución es el predio o inmueble y el sujeto pasivo es el propietario o poseedor material del mismo.

La obra pública debe tener, por lo general, las siguientes características: ser de interés público, producir un beneficio específico (mayor valor) a la propiedad inmueble, ser planificada y realizada bajo la autorización y orientación de la municipalidad u otra entidad de derecho público.

La contribución de valorización que puede imponerse tiene como límite el beneficio de la obra, es decir, el mayor valor o plusvalía que genere a todos los inmuebles beneficiados, sin que la suma de los gravámenes individuales por una determinada obra supere el costo de la misma. Normalmente se supone que el beneficio es, por lo menos, igual al costo de la obra y por esto se procede a distribuir este costo entre los inmuebles de la zona de influencia mediante algún método matemático (v. gr. área del predio, tamaño del frente del predio, construcción de índices según variables socioeconómicas, etcétera) que se supone refleja el beneficio recibido por cada uno de ellos.

La determinación del costo de la obra para ser restituido al municipio se calcula a base de varios conceptos, entre los cuales se destaca el costo directo de la obra (comprendiendo materiales y mano de obra) y las cargas financieras sobre los fondos utilizados. Adicionalmente se incluyen los gastos de administración y de amortización de la inversión. En el caso colombiano, se adiciona hasta un 30% más, destinado a cubrir imprevistos y gastos de distribución y recaudo de las contribuciones. Cabe mencionar que por razones de un aconsejable manejo financiero, el monto fijado que normalmente se cobra en cuotas debe ser actualizado, de modo que su valor no se deteriore por efectos del nivel de inflación.

La contribución de valorización o de mejoras puede asignarse y exigirse antes de la ejecución de la obra, durante su construcción o aunque con mayores inconvenientes, después de terminada. Cabe mencionar que, por lo general, están exentos de la contribución los inmuebles correspondientes a los territorios indígenas, los bienes de uso público y los pertenecientes a la Iglesia y a los diplomáticos.

La recaudación de la contribución tiene como destinación específica la financiación de las obras correspondientes y la alícuota que debe pagar el contribuyente tiene como límite una cifra menor o igual al incremento de valor del inmueble beneficiado por la ejecución de la obra pública. El cobro puede hacerse por jurisdicción coactiva y el pago en moneda corriente es, generalmente, estipulado en plazos o cuotas con intereses corrientes y de mora si hay retrasos.

Un aspecto por resaltar de la experiencia de este instrumento en las ciudades colombianas es la relativa a la intervención de los propietarios mediante algún mecanismo de representación (v. gr. asociación de propietarios, etc.) para discusión del presupuesto de la obra, la distribución de la contribución y para el seguimiento o vigilancia de la inversión de los fondos.

Una experiencia exitosa de la contribución de valorización o de mejoras: El caso de las ciudades colombianas

Veamos rápidamente cuál ha sido en la práctica su aplicación. Para ello, como lo señala el Banco Mundial, resalta la experiencia exitosa de las ciudades colombianas, particularmente las medianas y grandes.

Aunque el instrumento se crea en 1921 como un impuesto de valorización, tan sólo comenzó a aplicarse en las décadas siguientes como ingreso del ámbito local, hasta reforzarse y consolidarse con la expedición del estatuto general de valorización en 1966, en que adquirió su carácter de contribución y se permitió adicionalmente su utilización por los niveles nacional y departamental.

El sistema de valorización ha sido aplicado a obras nacionales, departamentales, metropolitanas, distritales y municipales. Sin

Cuadro 6*Distribución de la contribución de valorización por municipio*

(Período 1970-1990)

Ciudades	Participación promedio (%)
— Bogotá, Medellín y Cali	76,6
— Resto de ciudades capitales (ciudades medianas)	19,0
— Pequeñas municipalidades	4,4
Total	100,0
Relación de la contribución de valorización/ ingresos tributarios	18,4

Fuente: Aghón G. (1991) La valorización y el financiamiento del desarrollo urbano.

embargo, su principal aplicación ha sido a nivel de las ciudades capitales, especialmente las de mayor población y tamaño.

La contribución de valorización constituyó en el período 1970-1990 la tercera fuente de gravamen municipal, después del impuesto inmobiliario o predial y del impuesto de industria y comercio o de patentes. Las tres principales ciudades del país (Santa Fe de Bogotá, Medellín y Cali) presentaban el mayor uso de este ingreso al concentrar el 76,6% de los ingresos totales por valorización, el resto de ciudades capitales de departamento el 19,0% y las demás municipalidades (pequeñas localidades) el 4,4% restante (véase Cuadro 6). Asimismo, en promedio para este período, la contribución representó el 18,4% del total de ingresos tributarios. Cabe anotar que en los inicios de los '70 alcanzó a representar un 23,1% de los ingresos tributarios municipales y desde mediados de los '80 se observa una tendencia a disminuir su participación por diversas razones, las que serán mencionadas en la próxima sección.

Es importante mencionar que la contribución de valorización o de mejoras comenzó a aplicarse en un momento del desarrollo de las ciudades colombianas —décadas de los '50 y '60— en que las obras públicas constituían el principal motivo de valorización de la tierra. Actualmente en muchas ciudades, sobre todo en las grandes,

existen extensos sectores que no experimentan aumentos reales en los precios de la tierra, y en algunos casos las inversiones públicas no solamente no valorizan sino que desvalorizan, aun cuando efectivamente presten un servicio, razón por la cual hay que contemplar este tipo de situaciones. Un típico ejemplo lo constituyen las zonas aledañas a los puentes donde pueden aumentar la inseguridad y el ruido para los vecinos.

- b) El gravamen a la plusvalía urbana y su posible utilización como instrumento de financiamiento local y desarrollo urbano

Los instrumentos de captación de la plusvalía de la tierra y/o edificaciones más frecuentes son, por una parte, la misma contribución de mejoras o de valorización que, por lo general, está más estrechamente relacionada con el costo de la obra a repartir entre un grupo de beneficiarios de su ejecución, y, por otra, el gravamen de plusvalía urbana contemplado en la legislación francesa, y que recientemente ha sido introducido en la legislación municipal de algunos países latinoamericanos. Este último pretende captar parte del plusvalor generado por el mismo proceso de urbanización para ser revertido posteriormente en obras prioritarias para la ciudad.

Conscientes de las dificultades inherentes de poder contar con sistemas catastrales óptimos en el corto plazo, adquieren mayor importancia el análisis y discusión sobre la factibilidad de aplicación de instrumentos fiscales que de manera complementaria generen nuevos recursos locales asociados al mismo proceso de urbanización. En las próximas líneas se hará referencia al impuesto de plusvalía urbana.

Las discusiones sobre la potencialidad de este instrumento en el financiamiento local y sus posibilidades de ser aplicado en el contexto del acelerado proceso de urbanización que viven las ciudades latinoamericanas es, sin duda, uno de los principales desafíos, razón por la cual estas líneas sólo pretenden contribuir con el debate, dejando sentadas, las principales justificaciones que lo soportan, algunas dificultades en su operacionalización y los requerimientos mínimos necesarios para su efectiva aplicación.

El soporte teórico está fundamentado en el incremento del valor de la tierra, que resulta del crecimiento de las ciudades, tanto poblacionalmente como en su infraestructura y equipamiento. Dicho incremento es el reflejo de la escasez de un bien caracterizado por tener una oferta fija cuyas ganancias de capital no representan, de ninguna manera, el producto de trabajo o el ahorro de un particular.

En este sentido, la recuperación de la plusvalía de la tierra generada por los procesos de desarrollo urbano se concibe como un instrumento fiscal eficiente y equitativo, que, a su vez, puede contribuir a la obtención de recursos financieros aplicables al desarrollo de la comunidad. Cabe anotar que al hacer la referencia al incremento real del valor de la tierra o su plusvalía se está excluyendo la parte que simplemente refleja la pérdida de valor del dinero. En otros términos, el plusvalor se genera por decisiones administrativas relativas a los cambios de usos del suelo urbano, como es el caso de sectores anteriormente residenciales que se convierten en zonas comerciales y/o de oficinas, entre otras; a las disposiciones relativas a una mayor densificación de ciertas áreas de la ciudad, particularmente a través de edificación en altura, y a normas que autorizan la ampliación del perímetro urbano y/o de servicios públicos (extensión de redes).

En el caso colombiano está contemplado recientemente en su ordenamiento urbano y financiero (Ley N^o 9 de 1989), denominándose contribución de desarrollo municipal, la cual establece que el gravamen correspondiente a cada predio es la tercera parte del mayor valor real o plusvalía que adquiera la tierra. La experiencia reciente en su utilización, tan sólo nos muestra que si bien han surgido muchas inquietudes y controversias sobre su carácter eventual y efectiva aplicación, le ha servido a la municipalidad para frenar el comportamiento especulativo y las tendencias alcistas de precios de los inmuebles.

- c) El reajuste de tierras o *land readjustment*: Un instrumento novedoso de planificación y financiación del desarrollo urbano

Otro instrumento novedoso para la planificación urbana, particularmente, el desarrollo y mejoramiento de zonas semiurbanas es el llamado "reajuste de terrenos" (*land readjustment*), el cual ha sido

exitoso en Corea, Japón y Australia, entre otros. El reajuste de terrenos consiste en la consolidación de un conjunto de terrenos no urbanizados de propietarios particulares que entregan a la autoridad local con base en un plan de regulación o de ordenamiento urbano aprobado, sin tener que hacer un pago para ser desarrollados y subdivididos para fines urbanos a cambio de que, posteriormente a su desarrollo, les devuelven un reaporcionamiento de tierra a sus propietarios en proporción al valor del terreno aportado.

En el ejercicio descrito la municipalidad, en contraprestación al desarrollo urbano de los terrenos inicialmente entregados, retiene una porción de éstos que con posterioridad puede vender a los precios del mercado para pagar las deudas contraídas para dicho desarrollo o incorporar a su banco de tierras. En otros términos, el propietario recibe una porción menor al aportado, pero ésta tiene un mayor valor por efecto de su desarrollo urbanístico que el que, de ninguna manera, hubiera podido emprender por sus medios.

En la práctica del planeamiento urbano de las ciudades latinoamericanas, de hecho se dan esfuerzos en esta dirección con procesos en algunos casos bastante similares que son utilizados casuísticamente por intereses privados y/o públicos y no de manera generalizada en la normativa urbana.

III. PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL Y POSIBLES NUEVAS FUENTES PARA EL DESARROLLO LOCAL

Uno de los temas de mayor relevancia que resaltan de la descripción anterior para el caso chileno es la factibilidad de generar nuevos recursos para el desarrollo municipal a partir de una posible utilización de instrumentos financieros puestos en práctica en otras ciudades y aparentemente "atractivos", bien sea para la captación del incremento del valor de la tierra como la contribución de mejoras o valorización, el impuesto de plusvalía, el reajuste de tierras (*land readjustment*) o para otros fines muy particulares, como la determinación de impuestos con destinación específica (*earmarked taxes*) y algunas tasas o derechos estrechamente relacionados con el desarrollo urbano.

Este conjunto de instrumentos viene constituyéndose en fuente importante de recursos para los programas de inversión municipal. Tienen sus propios atributos y limitaciones, los que merecen algunos comentarios a partir de la revisión de la experiencia internacional. A continuación se harán algunos comentarios sobre las restricciones y potencialidades de las distintas modalidades de financiamiento local, entrando quizás a cierto detalle de instrumentos como la contribución de mejoras o valorización y el impuesto o gravamen sobre la plusvalía urbana.

1. La contribución de valorización: Un dilema entre la recuperación de costos de una obra pública y la generación de beneficios

De la revisión de la experiencia internacional se tiene que la aplicación de un instrumento como la contribución de valorización o de mejoras tiene naturalmente sus pros y contras que, en cierto sentido, están relacionados con la misma estructura global de financiamiento local en que se halle inmersa. En otros términos, municipalidades que cuentan con un sistema de ingresos propios soportado en impuestos locales y tasas y/o cargos a usuarios que, además de representar un volumen significativo y suficiente de recursos para la atención de sus competencias de gasto, presentan un comportamiento bastante dinámico, seguramente la introducción de nuevas figuras de financiamiento local pueden competir con los existentes o potencialmente tener un bajo peso en la futura estructura de ingresos.

Teniendo a la vista las consideraciones planteadas, se presentan a continuación las principales deficiencias que ha tenido la contribución de valorización o de mejoras en la experiencia de las ciudades colombianas, las cuales reflejan, en buena medida, la pérdida de dinamismo del instrumento en los últimos años y hacia dónde deberán ir dirigidos los correctivos para una eventual aplicación del instrumento.

Desde el punto de vista legal, el concepto de beneficio a la propiedad inmueble es generalmente impreciso, puesto que lo que prima es el costo de la obra y no el incremento del valor de la tierra.

La extensión de la contribución indiscriminadamente a cualquier obra de interés público resulta inconveniente, especialmente en

el caso de servicios públicos domiciliarios cuya financiación gira, por lo general, alrededor del sistema de tasas y/o tarifas.

Otra dificultad radica en la proliferación de entes administrativos para usar este instrumento financiero, los cuales normalmente operan con deficiencia. Esto se debe en buena medida a las expectativas que el mecanismo genera reforzadas por la atractiva posibilidad de crear nuevos organismos y de aumentar la burocracia municipal.

Desde el punto de vista administrativo y técnico, los principales obstáculos están referidos a la falta de una capacidad gerencial y técnica de varias municipalidades para utilizar en forma rápida y efectiva el mecanismo. La complejidad de la tramitación administrativa (v. gr. establecimiento de la contribución, distribución, notificación, recaudo y atención de los recursos que los contribuyentes interpongan, etc.) se refleja en la pérdida de interés para su utilización, en razón a que difícilmente la administración municipal durante su período logrará fructificar sus esfuerzos, siendo para la administración más sencillo y oportuno recurrir a otras fuentes de ingresos como las transferencias u otros recursos.

Este proceso de puesta en marcha y administración del instrumento, complicado en sí mismo, es agravado por una exagerada tendencia a tratar de asignar la contribución predio a predio en proporción al beneficio recibido y mediante métodos de distribución, algunos de gran complejidad. En síntesis, la ponderación de la cuota en función de su participación por las contrapartidas o beneficios obtenidos por la realización de la obra ofrece dificultades y, por ello, la determinación de la cuota de cada sujeto pasivo se vuelve conflictiva.

Una dificultad operativa siempre presente es la relacionada con la debida y supuesta participación de los contribuyentes, la cual, en vez de facilitar el proceso, tiende a intervenir en aspectos técnicos y administrativos.

Por lo general, el instrumento permite tan sólo una recuperación parcial del costo de las obras. Lo anterior se torna aún más crítico si se toma en cuenta que no alcanza a cubrir los gastos administrativos de distribución y recaudo de la contribución.

Cabe mencionar que en determinadas localidades, particularmente las pequeñas, y aun en ciertos sectores de las ciudades, la

ejecución de obras públicas tan sólo mejora las condiciones de vida, pero no necesariamente se traduce en una valorización de la tierra. Estos hechos socioeconómicos limitan la aplicación de la contribución.

Una vez revisadas las principales limitaciones que ha tenido el uso de este instrumento de financiación local de obras públicas, es pertinente hacer una serie de recomendaciones tendientes a fortalecer su aplicación y, particularmente para el caso de las municipalidades chilenas, analizar la factibilidad y potencialidad que un mecanismo de esta naturaleza puede brindar para el financiamiento de importantes obras públicas locales.

- a) A pesar de la justificación teórica de la contribución, es recomendable ir eliminando el carácter de compensación atribuible al instrumento fundamentalmente por el beneficio que pueda recibir la tierra con motivo de la ejecución de la obra pública. Como se ha visto, esta prueba de igualar el costo de la obra con el beneficio de la misma ha entorpecido de manera significativa la aplicación del instrumento. En otros términos, para ciudades medianas y grandes que no la tienen contemplada en su ordenamiento jurídico y fiscal puede constituirse en un excelente mecanismo de recuperación de costos de las obras de interés público a nivel local y/o comunal.

- b) El sujeto activo de la contribución debe continuar siendo la propiedad inmobiliaria que reciba un beneficio o servicio de la obra. Ahora bien, por beneficio debe entenderse todo uso y mejoramiento que pueda recibir la propiedad inmueble, genere o no de inmediato un incremento en el precio real del inmueble. Con esto se evitan las complejas cuantificaciones matemáticas que, por lo general, no son transparentes y causan malestar en los contribuyentes.
De esta manera, la autoridad local que imponga la contribución decidirá, en cierto modo, discrecional y rápidamente las áreas de posible beneficio o influencia de la obra, teniendo en cuenta principios de eficiencia y equidad.

- c) El gravamen debería ser, en principio, manejado por instancias especializadas del nivel local, responsables de garantizar una efectiva ejecución de las obras y de su posterior conservación y mantenimiento. La determinación de las obras públicas a recuperar sigue siendo facultad de la administración municipal, justificada en el respectivo plan de ordenamiento urbano.
- En este sentido, y de manera exploratoria, conviene seleccionar ciertas obras de claro impacto y beneficio para una determinada área de la ciudad que estén contempladas en su respectivo plan de ordenamiento urbano como la construcción, ampliación y mejoramiento de vías, avenidas, puentes, paseos peatonales, zonas verdes y parques que mejoren la calidad de vida de ciertos sectores de la población. Es igualmente recomendable incluir para el cobro de la contribución de mejoras aquellas obras como las mencionadas, que como consecuencia de tales proyectos se incorporen a la vida urbana de un sector determinado y le cambien el uso del suelo, con lo cual se percibe claramente el beneficio de la obra.
- d) La base impositiva sería el costo real de la respectiva obra pública, adicionada con un porcentaje destinado a los gastos de administración y recaudo de la contribución. La determinación de la cuota del contribuyente individual debe hacerse con base en sistemas sencillos y de preferencia con indicadores relativos a los diferentes estratos socioeconómicos, avalúos catastrales y/o valores comerciales promedio de la tierra por sectores de la ciudad, entre otros.
- e) La contribución debe ser asignada y exigida en lo posible antes y/o durante la ejecución de la obra. El pago en moneda corriente podrá ser en cuotas periódicas con los respectivos intereses corrientes y de mora en caso de atraso. Los recaudos por la contribución deben destinarse en primera instancia a la construcción de la misma obra o en el caso de

constituir un fondo rotatorio de ingresos a la ejecución de obras prioritarias que se proyecten para la ciudad.

- f) Tal como ha sido sugerido por entidades, como el Banco Mundial, es importante fortalecer este tipo de instrumentos a través de incentivos que premien el esfuerzo en la utilización de la contribución. A manera de ejemplo con mayores transferencias intergubernamentales y/o de mayores coeficientes de participación en instrumentos de compensación fiscal.
- g) El pago de esta contribución de valorización a propietarios de tierra tendría una adecuada relación de descuentos frente a lo que este contribuyente pague por impuestos nacionales como el impuesto a la renta y ganancias de capital y de gravámenes locales como el impuesto inmobiliario u otros cargos basados sobre la propiedad inmueble.
- h) Para el caso de obras públicas de interés muy local y zonificadas, el cobro de la contribución debe guardar, en lo posible, una estrecha relación con el costo imputable a cada miembro que disfruta de los beneficios de la obra, lo que en la literatura norteamericana se conoce como *cost accounting* y que consiste en estimar la proporción de utilización de la obra que, en el caso de una vía local, es el porcentaje estimado de uso de la misma; en el caso de la ampliación de una red de alumbrado, el cobro debería ir en función directa a la utilización que la vivienda le dé; en el caso de un centro de salud en función al tamaño del hogar, etcétera. De esta manera se superan los tradicionales y complejos métodos de distribución de impredecibles efectos sobre la eficiencia y la equidad fiscal.

2. El impuesto de plusvalía urbana: Un largo trecho entre la teoría económica de la tierra urbana y su efectiva aplicación

Respecto del impuesto de plusvalía, se sugiere, en primera instancia, denominarlo cobro, recaptación y/o contribución por incre-

mento del valor de la tierra, dado que, en sentido estricto, su ámbito de aplicación es restringido y, en la práctica, no es tan predecible y estimable como los demás ingresos corrientes del municipio.

Veamos rápidamente algunas dificultades inherentes a la naturaleza de este instrumento que, de no solucionarse, pueden entorpecer la misma pertinencia y factibilidad de poder aplicarse por parte de ciudades latinoamericanas.

Generalmente, la intención de captar una parte de las ganancias derivadas de la valorización de la tierra urbana se ha visto frustrada por la dificultad de distinguir, por una parte, entre tierra y capital, y, por otra, entre tierra y edificación.

En el primer caso, el aumento del valor de la tierra puede estar sujeto al impuesto a las ganancias sobre el capital (de hecho está contemplado dentro de los tributos nacionales en Chile), y dado que el mismo se aplica a todas las propiedades, su aplicación a nivel local, es decir como ingreso de la municipalidad, tendría que ser relativamente baja y/o tener una conveniente relación de descuentos para el contribuyente. De esta manera, los gobiernos locales de las ciudades compartirían en algo lo que podríamos llamar una apropiación privada de ganancias producidas socialmente. En este mismo sentido, deberán existir las adecuadas relaciones de descuento con otros gravámenes sobre la propiedad, como sería el caso del impuesto inmobiliario y la misma contribución de valorización o de mejoras.

En el segundo caso, la edificación o construcción (a diferencia de la tierra) no constituye algo fijo, y su oferta puede ser aumentada o sujeta a deterioro. En este caso no se pretende captar el aumento del valor de ésta, que, en muchos casos, no es otra cosa que ganancias de capital en razón al llamado *boom* de la actividad constructora y al mismo tiempo reflejo de la inflación.

Otra dificultad que se presenta en la aplicación efectiva de este instrumento de captación del incremento del valor de la tierra radica en que este gravamen tiene un carácter "eventual" que no permite una estimación precisa de futuros ingresos, dado que se cursa en el momento de realización del hecho, es decir, cuando el propietario recibe el beneficio de la plusvalía por la venta o traspaso de la propiedad. Esto conduce a que las personas que tienen expec-

tativas de que se modifiquen las normas, se abstienen de la venta y continúan operando con la figura del arrendamiento.

En algunas ciudades en que se aplica, se ha hecho extensivo su uso a todos los propietarios, generando una reacción generalizada de un numeroso conjunto de pequeños propietarios (que por objetivos fiscales de equidad no deberían ser objeto del gravamen) y un reducido número de grandes propietarios urbanos (que serían el centro de atención para su aplicación), en contra de su efectiva aplicación y, a su vez, críticos de su administración.

Un factor adicional que puede presentarse y que, de alguna manera debe enfrentarse, es la posible desvalorización de la tierra. En otros términos, mientras la tierra globalmente se valoriza a una tasa superior al incremento general de precios, en algunas zonas de la ciudad puede presentarse un deterioro de ciertas áreas urbanas, dándose un fenómeno contrario a la plusvalía, por así decirlo de "minusvalía", para el cual deberían existir los mecanismos que permitan descontar las pérdidas de las ganancias a los fines impositivos.

Revisados algunos de los principales obstáculos, se presentarán de manera enunciativa algunas recomendaciones tendientes a su efectiva aplicación:

- a) Concebirlo en primera instancia más como un cobro o contribución que como un impuesto adicional sobre la propiedad inmobiliaria.
- b) El instrumento debería ser inicialmente restringido en su aplicación a las grandes ciudades o áreas metropolitanas, y dentro de ellas a las zonas donde se observa un acelerado proceso de urbanización y de incremento del valor de la tierra. A manera de ejemplo, dentro del área metropolitana de Santiago a comunas como Providencia, Las Condes, La Reina y Vitacura. Posteriormente, y con base en la experiencia piloto de ciertas zonas, podría irse extendiendo a determinadas áreas con cierto dinamismo urbano.
- c) Complementariamente a lo señalado, la aplicación debería limitarse sólo a los poseedores de tierra a partir de un cierto

tamaño y valor (fijado por las autoridades urbanas) para excluir a un gran número de pequeños propietarios que por sus características socioeconómicas sería inequitativo y de bajo potencial recaudatorio. Esto exige, además, contar con buenos sistemas de información tanto de avalúos relativamente actualizados de valores de la tierra por zonas de la ciudad como un sistema de soporte de otras variables económicas.

- d) La aplicación y su estimación se refieren a la futura valorización y de ninguna manera se haría retrospectivamente. Respecto de su destinación, debe entenderse que se orientaría hacia obras claramente percibidas como prioritarias en los respectivos planes de desarrollo urbano. En otros términos, debe entenderse que es un instrumento de transferencias de ingresos a nivel intraurbano que busca, en definitiva, una mejor calidad de vida urbana.
- e) Al igual que en el caso de la contribución de valorización deberán existir las relaciones de descuento con los demás gravámenes nacionales y/o locales que recaen sobre la propiedad inmueble.

3. Consideraciones finales sobre la contribución de valorización o mejoras y el gravamen sobre la plusvalía urbana

Los instrumentos financieros de recuperación de costos de obras públicas y de plusvalía urbana pueden ampliar la base de recursos para promover el desarrollo urbano con cargo a los beneficiarios directos del mismo. Igualmente la aplicabilidad de este tipo de instrumentos tiene importantes efectos distributivos y de equidad a través de sus probables repercusiones en el uso de la tierra y la carga tributaria sobre los diversos sectores de la población.

A fin de evitar confusiones y/o desvirtuar la potencialidad de estos instrumentos de financiamiento local, resulta conveniente hacer una síntesis de las principales características que cada uno de ellos presenta para, posteriormente, hacer unos breves comentarios

que refuerzan algunos de los condicionamientos mínimos que éstos deberían tener para una posible aplicabilidad en un contexto como el que ofrecen las municipalidades chilenas.

En el Cuadro 7, se observan las principales diferencias conceptuales y de aplicabilidad de la llamada contribución de valorización o de mejoras y el impuesto o captación de la plusvalía urbana. Si bien la contribución de valorización o de mejoras por la ejecución de obras públicas tiene potencialmente un menor alcance que el otro instrumento, presenta, sin duda en la práctica una mayor operatividad y aplicabilidad.

Se desprende igualmente de esta comparación que existe complementariedad entre ellos y por tal razón en caso de que ambos fueran utilizados deben contemplarse las respectivas relaciones de descuento entre éstos y, asimismo, con los demás gravámenes nacionales y locales que tienen como base gravable la propiedad inmueble. Adicionalmente es conveniente revisar la posible incompatibilidad entre la aplicación de un instrumento como la contribución de mejoras para la financiación de ciertas obras públicas y el nivel de tarifas y/o cargos a usuarios que recaen sobre los mismos servicios, por ejemplo, la construcción y puesta en marcha de un acueducto.

Pareciera que el instrumento de mayor operatividad y facilidad de aplicar a la realidad municipal de Chile es la llamada contribución de valorización o de mejoras por la construcción de obras públicas que se aplica con relativo éxito en las ciudades colombianas. Igualmente la experiencia norteamericana nos muestra cómo para obras típicamente de interés local o zonal que satisfacen una necesidad prioritaria de la comunidad tendría la administración municipal la autoridad directa (si éstas hacen parte del plan de desarrollo municipal), o indirectamente (si son validadas por las comunidades beneficiarias) para distribuir el costo de la misma como una cuota obligatoria entre los potenciales beneficiarios.

Actualmente donde es aplicada la contribución de valorización o de mejoras, una de las propuestas de mayor discusión es la relativa a la ampliación de la zona de influencia de las obras prioritarias para la ciudad (sin transformarlo en impuesto), dando así un carácter más general a la distribución de los efectos que éstas pueden producir, todo esto bajo la presunción de que la obra generará

Cuadro 7*Principales características de la contribución de valorización y el gravamen sobre la plusvalía urbana*

Contribución de valorización y mejoras	Gravamen sobre la plusvalía urbana
<p>Definición y filosofía: Es la recuperación de costos por la ejecución de una obra de interés público, cuyo valor se reparte equitativamente entre los propietarios afectados de acuerdo a los beneficios recibidos. En la práctica se limita a repartir el costo de la obra entre los potenciales beneficiarios de la misma. Pretende la ampliación de recursos para promover el desarrollo urbano con cargo a los beneficiarios directos del mismo.</p>	<p>Definición y filosofía: Es un mecanismo que pretende la captación del mayor valor de la tierra (plusvalía) generada exclusivamente en el proceso de crecimiento de las ciudades. Los hechos generadores de la plusvalía corresponden a decisiones administrativas del municipio (por ejemplo, cambios de usos del suelo, densidades, perímetros y en algunos casos la misma construcción de obras públicas de beneficio general). Pretende capturar parte del mayor valor (plusvalía) que se produce por el desarrollo urbano y trata de frenar la especulación con el suelo urbano.</p>
<p>Carácter y alcance: es un gravamen real de carácter municipal que, dependiendo de la naturaleza de la obra y localización, puede comprender áreas urbanas y rurales.</p>	<p>Carácter y alcance: Es un gravamen real de carácter municipal, particularmente de naturaleza urbana.</p>
<p>Liquidación: En la práctica corresponde a la aplicación de métodos de distribución (considerando el área, frente, factores, etcétera) sobre el costo de la obra y dentro del área de influencia. Podría, en teoría, ciñéndose a la definición, calcularse como la diferencia de avalúos del inmueble para determinar el beneficio, pero no se hace de esta manera.</p>	<p>Liquidación: La liquidación corresponde a una determinada proporción de la diferencia de un avalúo final y uno inicial del terreno. Es decir, no contempla lo referente al proceso constructivo (vivienda o edificación).</p>
<p>Aplicabilidad: De esta forma puede distribuirse y hacerse efectivo el cobro, antes, durante o después de la ejecución de la obra. Corresponde a una fracción del presupuesto de la obra o de la liquidación contable de la misma.</p>	<p>Aplicabilidad: Se hace efectiva su liquidación y pago en el momento en el que el propietario recibe el beneficio o mayor valor por venta o desarrollo del predio.</p>

Cuadro 7*Continuación*

Contribución de valorización y mejoras	Gravamen sobre la plusvalía urbana
<p>Causación: Se causa estando el inmueble dentro del dominio del contribuyente. Dependiendo del flujo de proyectos, la renta por este concepto puede constituir un ingreso de fácil estimación y de relativa importancia (es el caso de las grandes ciudades) dentro de la estructura tributaria local.</p>	<p>Causación: Tiene un carácter "eventual" debido a que se causa cuando se da la venta del inmueble o se da el desarrollo del predio.</p>
<p>Operatividad: A pesar de algunas dificultades que suele presentar en su distribución, es un mecanismo relativamente ágil para el financiamiento de obras públicas prioritarias.</p>	<p>Operatividad: Por la forma de liquidación y el estado actual del catastro en las ciudades latinoamericanas pueden hacerlo por lo menos en el corto plazo de difícil operatividad.</p>
<p>Recomendaciones finales:</p>	<p>Recomendaciones finales:</p>
<ul style="list-style-type: none"> a. Tener presente las relaciones con otros gravámenes que recaen sobre la propiedad inmueble (i. e. impuesto inmobiliario, tarifas y/o cargos a usuarios, etcétera). b. Diseñar un sistema de cobros y recaudo basado en un mecanismo sencillo y transparente para los contribuyentes. c. En este sentido, y aprovechando la experiencia internacional, se debe empezar con obras públicas de claro beneficio. d. Incentivar el uso de este instrumento, particularmente en ciudades grandes y medianas. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Tener presente las relaciones de descuento con otros gravámenes del orden nacional y local que recaen sobre el valor de la propiedad inmueble (i. e. impuesto a la renta y/o ganancias de capital, la contribución de valorización (si existe) y el impuesto inmobiliario. b. Diseñar un sistema de cobro y recaudo basado en mecanismos sencillos y transparentes para los contribuyentes. c. Se deberá empezar a hacer una aplicación gradual sobre inmuebles de determinadas características y localización que estén en proceso de venta y/o desarrollo urbanísticos. d. Incentivar el uso de este instrumento en ciertas áreas de la ciudad que experimentan acelerados procesos de urbanización y particularmente una significativa valorización de la tierra.

un beneficio económico general a la propiedad raíz. Asimismo con el mayor número de predios gravados se puede lograr que haya una tendencia a menores gravámenes individuales y que los costos de las obras se repartan en forma más equitativa. A manera de ejemplo, el caso de los macroproyectos urbanos que estén contemplados en el plan de desarrollo de la ciudad, particularmente en el caso del área metropolitana de Santiago, obras como la ampliación de las líneas del metro o la construcción o mejoramiento de una avenida circunvalar o periférica de alta capacidad y futura reducción del problema del tránsito, entre otras.

En este tipo de macroproyectos, la administración municipal deberá jugar un papel clave desde el punto de vista redistributivo. En otros términos, dependiendo de los resultados de la distribución de costos de la obra pública en comunas donde conviven diversos estratos socioeconómicos de la población, en particular sectores de bajos ingresos, el municipio deberá participar directamente a través de aportes y subsidios o indirectamente con el uso de otros mecanismos de compensación financiera entre comunas.

Una nota adicional a una posible aplicación de un instrumento como la contribución de valorización o mejoras está referida a que no sólo es necesaria la financiación de la construcción de la obra, sino además contemplar el presupuesto municipal para el respectivo mantenimiento y conservación posterior.

La puesta en marcha de un mecanismo como la contribución de valorización o de mejoras debe contemplar, entre sus actividades, la de una amplia divulgación para los diversos aspectos referidos a la justificación de la obra y costo, notificación, monto a recuperar y particularmente la forma de pago. Lo anterior es realmente importante, puesto que, al recaer la contribución sobre los propietarios en un período no presupuestado donde el beneficio esperado es diferido en el tiempo, el futuro contribuyente puede presentar problemas de disponibilidad oportuna de recursos.

El uso de los instrumentos mencionados en algunas ciudades latinoamericanas, particularmente la contribución de valorización o de mejoras en el caso colombiano, ha tenido efectos positivos en el desarrollo urbano al permitir la ejecución de obras prioritarias que han mejorado las condiciones de vida de determinados sectores

poblacionales, los cuales han contribuido directamente en su financiación.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los gobiernos municipales desempeñan, sin duda, un papel importante en el suministro de servicios públicos locales y para ello requieren de fuentes de ingresos estables y proporcionales con las responsabilidades asignadas por las normas legales. Quizás como lo sugiere el informe sobre desarrollo mundial (1988), una de las reglas de oro sea la búsqueda de una mayor vinculación entre los costos y los beneficios de los servicios públicos locales y para ello la municipalidad debe cobrar, en lo posible, por los servicios que presta y de esta manera contar con fondos propios para cubrir sus gastos corrientes mínimos.

Frente a las dificultades financieras de las ciudades o brecha fiscal local, que se derivan no sólo de los acelerados procesos de urbanización y descentralización y/o desconcentración de servicios, sino además de las mismas restricciones que presentan las fuentes tradicionales de ingresos, es conveniente evaluar cuidadosamente diversas alternativas tendientes a generar y movilizar recursos para el desarrollo local.

En este sentido conviene examinar la experiencia y pertinencia de instrumentos financieros utilizados en otras ciudades y plantear la discusión sobre posible utilización y/o factibilidad. Para ello resulta adecuado tener presente la estructura institucional y legal que norma el financiamiento municipal chileno, la cultura y tradición tributaria local, aspectos que, sin duda, son factores importantes cuando se intenta, como es el objetivo del documento, generar un debate sobre nuevas formas de financiamiento local.

El diseño de estrategias tendientes al fortalecimiento de las finanzas locales contempla diversas opciones. Por una parte están las relacionadas con la estructura actual de ingresos propios de las municipalidades chilenas y que han sido analizadas por varios especialistas y/o centros de investigación, entre ellos el CEP, y que se sintetizan a continuación:

- Incrementar la ponderación de los recursos propios en relación al total de ingresos locales. En esta línea de acción es igualmente importante la revisión de experiencias de otros países.
- Aumentar las responsabilidades de las municipalidades en la recaudación de ingresos. Asimismo, una mayor autonomía en la determinación y fiscalización de sus ingresos provenientes particularmente de impuestos.
- Fortalecer y mejorar la capacidad administrativa y técnica de las localidades para recaudar mayores ingresos y planificar el uso de éstos en los respectivos programas de inversión. En otros términos, debe haber un mejoramiento de la capacidad de gestión local.

En esta dirección se requiere el fortalecimiento de los sistemas de información fiscal y socioeconómica a nivel municipal para fines de seguimiento y evaluación.

- En relación con el impuesto inmobiliario se recomienda que se organice a nivel municipal por su conocimiento y proximidad al bien. No obstante, es pertinente aclarar que los criterios de valoración e información catastral deben ser llevados por una autoridad técnica del nivel central.

Un sistema actualizado de catastro es, sin duda, el instrumento teóricamente deseable para que la municipalidad capte el "mayor valor de la tierra", generado tanto por la construcción de obras públicas como por decisiones administrativas. Desafortunadamente, en la realidad existen serias deficiencias en esta área que impiden una efectiva utilización de las herramientas catastrales para los fines impositivos.

Por otra parte, y con un claro propósito de aumentar los recursos financieros autogenerados para los efectos de aplicarlos con un mayor grado de autonomía a las obras prioritarias locales, resulta conveniente plantear posibles nuevas fuentes de ingresos a nivel local.

En este sentido, y de acuerdo a la revisión de la experiencia internacional, parece conveniente analizar las posibilidades de nuevos recursos que ofrecen los llamados cargos a usuarios por beneficios específicos relacionados con el desarrollo urbano, con particular

referencia a los distintos instrumentos y/o gravámenes que recaen sobre la propiedad inmueble, adicionales al impuesto inmobiliario.

Es el caso de la llamada contribución de valorización o de mejoras sobre determinadas obras públicas que pareciera ser el instrumento más fácil de trasplantar y/o aplicar en el caso chileno. En segunda opción el llamado impuesto o gravamen sobre la plusvalía urbana sobre determinadas áreas de la ciudad. Una tercera opción, más con fines de planeamiento y regulación urbana, es el llamado reajuste de terrenos.

La utilización de este tipo de instrumentos no sólo podría aumentar el nivel de ingresos propios, sino además tendería a reducir la creciente dependencia de recursos externos como las transferencias del nivel central. Asimismo, se incentiva a la localidad a recuperar el costo de las inversiones que la misma administración hace en beneficio de la comunidad. En otros términos, promueve que determinados servicios urbanos se autofinancien, lo que también contribuye, en cierto sentido, a reducir la presión tributaria local.

Cabe anotar que los instrumentos de financiación del desarrollo urbano descritos en líneas anteriores suponen, por lo general, un mayor grado de descentralización de ciertos servicios públicos básicos que promueven, paralelamente, una mayor responsabilidad financiera y administrativa del nivel municipal.

Finalmente hay que tener presente que pese a las potencialidades de los instrumentos mencionados en el documento, éstos plantean en su aplicabilidad serias restricciones legales y dificultades o desafíos —particularmente en su administración y recaudo— que se deben considerar en el respectivo análisis y evaluación cuidadosa que se haga posteriormente a esta primera exploración de nuevas fuentes de recursos para el desarrollo local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agency for International Development. *Manual para el análisis de las finanzas municipales*. Research Triangle Institute. 1984.
- Aghón, G. "Descentralización fiscal: Marco conceptual". Documento de Trabajo realizado para el Proyecto Regional (CEPAL/GTZ) de Descentralización Fiscal en América Latina. Santiago de Chile. 1993.
- Bahl, R. y J. Linn. *Urban Public Finance and Management in Developing Countries*. Nueva York: Oxford University Press. 1992.
- Bird, R. y C. Wallich. "Financing Local Governments in Hungary". World Bank *Working Paper*, WPS 869. 1992.
- Celcadel, Proyecto Sacedel. "Finanzas municipales: Estudios breves en 8 países latinoamericanos". Quito. 1990.
- Currie, L. "Algunos aspectos de la economía urbana". Camacol, Santa Fe de Bogotá. 1989.
- Dillinger, W. "Urban Property Tax Reform: Guidelines and Recommendations". World Bank *Working Paper*. 1991.
- Fiel. "El sistema impositivo argentino", Buenos Aires. 1991.
- Irrázaval, I., (editor). *Desafíos de la descentralización: Propuestas para consolidar la autonomía y el financiamiento local y regional*. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile. 1993.
- Kelly, R. "International Trends in Financing Urban Development". Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA. 1992.
- World Bank. "World Development Report, 1988", Nueva York, Oxford University Press. 1989.

Bonos Municipales: Una Propuesta para Chile

CARLOS ALVAREZ P., ALVARO BENAVIDES C.
DAVID CADEMÁRTORI R., ORLANDO GONZÁLEZ D. Y CECILIA ROMO D.

INTRODUCCIÓN

Este estudio tiene por objeto explorar la alternativa de emisión de bonos municipales en Chile. En otros países los bonos municipales son una fuente de financiamiento importante del municipio.¹

En el análisis que se desarrolla se exponen los objetivos generales de la emisión de bonos municipales dentro de los cuales

Carlos Alvarez

Profesor de Finanzas, Escuela de Comercio UCV, Consultor CEAL.

Alvaro Benavides

Profesor de Tributación, Escuela de Comercio UCV, Consultor CEAL.

David Cademártori

Profesor de Finanzas, Escuela de Comercio UCV, Consultor CEAL.

Orlando González

Profesor de Finanzas, Escuela de Comercio UCV, Consultor CEAL.

Cecilia Romo

Profesora de Finanzas, Escuela de Comercio UCV, Consultora CEAL.

¹ Véase, J. Levy, "Chile y la experiencia norteamericana en Bonos Municipales", en *Desafíos de la descentralización*, Centro de Estudios Públicos, 1993.

uno de vital importancia es el financiamiento para el desarrollo de infraestructura.

También se abordan las características financieras del instrumento con un énfasis especial en los factores que inciden en el riesgo, la necesidad de entregar información pública acerca del proyecto que se está financiando a través de bonos municipales y aspectos jurídicos contractuales que permiten atenuar los factores de riesgo.

Se analiza también el tipo de proyectos que pueden financiarse a través de este medio y los alcances económicos que puede tener una medida de esta naturaleza.

Forman parte del estudio la gestión y control de un proyecto que se hubiera financiado con bonos municipales como asimismo el procedimiento que debe seguirse para la emisión de este tipo de instrumentos.

Finalmente se hace un énfasis jurídico que parte con el estudio de la factibilidad constitucional de la idea y el análisis de los principales cuerpos legales que deberían modificarse: la Ley Orgánica Constitucional de las Municipalidades, la Ley de Rentas Municipales y aquellas leyes relacionadas con el mercado de capitales que deben ser modificadas para dar cabida a estos instrumentos. Siempre dentro del ámbito de lo jurídico se estudian y se sugieren algunos incentivos tributarios que harían más atractiva la inversión en este tipo de instrumentos.

I. CARACTERÍSTICAS FINANCIERAS DEL INSTRUMENTO BONO MUNICIPAL

El objetivo de esta sección es describir las características que debieran tener los bonos municipales. Ellos deben cumplir con todos los requisitos que tienen los bonos emitidos por empresas. La característica diferenciadora radica en quién es el emisor, siendo éste un ente público es indudable que se deben hacer algunas modificaciones y adaptaciones de manera que los instrumentos sean adecuadamente percibidos en el mercado.

1. Objetivos generales de la emisión de bonos

Los objetivos que se persiguen con la posible emisión de bonos municipales en Chile son básicamente tres:

En primer lugar, se desea acelerar el proceso de creación de infraestructura del país, de manera de poder soportar y mantener las tasas de crecimiento que ha experimentado el país en los últimos años.

En segundo lugar, se desea lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos escasos, producto de las nuevas y mayores responsabilidades que deben asumir las autoridades superiores del municipio. Ellas deben proponer, elaborar y ejecutar proyectos de inversión que tiendan a aumentar el nivel de satisfacción y calidad de vida de la comunidad.

En tercer lugar, se desea una mayor descentralización² del Gobierno del país, lo cual trae como consecuencia una mayor democratización por las siguientes razones:

- permite a las personas que están más cerca de los problemas de la comunidad detectar y proponer soluciones, acortando el tiempo entre la detección del problema y su solución;
- permite a los miembros de la comunidad participar en la proposición y control de la ejecución de los proyectos que van en pos de la solución de sus problemas, aumentando así la cantidad y calidad de la participación ciudadana;
- "obliga" a los ciudadanos a participar más en la elección de sus autoridades, ya que ellos deberán recibir, en alguna medida, las consecuencias de las decisiones de las autoridades comunales;

² En el presente trabajo el concepto descentralización significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Los organismos descentralizados cuentan con personalidad jurídica, presupuesto y normas propios de funcionamiento.

- “obliga” a una mayor interacción entre los entes privados, sociales y comunales en la búsqueda de mejores soluciones a los problemas de la comunidad.

Existe un cierto consenso entre las escuelas de pensamiento económico que indica la necesidad de la participación del Estado en la economía cuando el mercado presenta fallas en la asignación de los recursos, la distribución del ingreso y la estabilización de la actividad económica. Debido a esto, se acostumbra a agrupar las tareas del Gobierno de la siguiente manera: función distribución, función estabilización y función asignación.³

Función distribución: se refiere a los programas del Gobierno diseñados para redistribuir ingresos desde las personas que se consideran en mejor posición hacia aquellas menos afortunadas.

Función estabilización: se refiere a la política macroeconómica, principalmente en cuanto a la oferta monetaria, tasas de interés y política fiscal.

Función asignación: dice relación a cómo se asigna el uso de los bienes públicos a la comunidad, tanto en cantidad como precio a cobrar.

Señalan algunos autores que la descentralización genera resultados técnicamente eficientes en la función asignación. Dentro de esta temática se deben tener presentes los principios de determinación del financiamiento de los bienes públicos locales: Principio de beneficio y principio de capacidad de pago.

Principio de beneficio: plantea que un sistema de tarificación equitativo es aquel en el cual el monto del cobro aplicado a un consumidor mantiene una relación directa entre el costo de producción y el beneficio que éste recibe de los bienes y servicios adquiridos. Lo esencial es establecer la conexión entre los ingresos recibidos por las ventas y el costo de producción.

Principio de capacidad de pago: plantea que la contribución de las personas al financiamiento del gasto público es equitativa cuando ellas aportan en relación directa a su capacidad de pago.

³ Véase José Yáñez, “Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas (locales)” *Estudios Públicos* N° 45, verano 1992.

La diferencia fundamental del principio de capacidad de pago respecto del principio de beneficio es que el primero no contempla la relación directa que se establece en el segundo entre pagos o cobros a los beneficiarios y el gasto del Gobierno, que es el costo de producción.

La aplicación de ambos principios implica comportamientos económicos diferentes. El principio de beneficio se aplica en la función asignación y el principio de capacidad de pago en las funciones de distribución y estabilización. Dado que se recomienda aplicar la descentralización en la función asignación, se podría inferir que el financiamiento del gasto de los gobiernos locales debería descansar en la aplicación del principio de beneficio. Todo lo que se proveyera a nivel de los gobiernos locales debería ser cobrado a los beneficiarios de acuerdo a sus preferencias. Las inequidades se podrían solucionar a través de la función redistributiva.

Una de las principales desventajas que presentan las repúblicas unitarias en este punto es que los impuestos territoriales y de servicios comunitarios se fijan en forma pareja e igual para todo el país; pero, como la calidad del servicio no es igual en todas las comunidades, los ciudadanos tenderían a radicarse en aquellas comunidades que puedan brindarles más y mejores servicios comunitarios, facilitando así las grandes y perjudiciales concentraciones urbanas.

2. Definiciones

Un bono es un instrumento financiero que se usa para solventar proyectos de mediano y largo plazo. El bono es un préstamo que el público (mercado financiero) le otorga a una entidad, la cual se obliga en un plazo determinado a servir la deuda con una tasa de interés estipulada.

Jurídicamente, el bono es un instrumento de oferta pública de valores, representativa de una deuda de largo plazo superior a un año y que se perfecciona por escritura pública.

En general, se distingue entre bonos y debentures. Se reserva el primer término para instrumentos emitidos con garantías reales, mientras que el segundo término se refiere a instrumentos emitidos

sin garantías reales, basados en el prestigio de la institución que los emite.

3. Características generales

A continuación se señalan las principales especificaciones que el bono debe contener y sobre las cuales habrá que optar en caso de alternativas.

- a) Bonos emitidos al Portador o Bonos emitidos Nominativos:
Se refiere a la identificación de quién tiene la capacidad de recibir los flujos derivados de la posesión de dichos bonos y su capacidad de endoso;
- b) Declaraciones públicas sobre:
- propósito, finalidad para la cual se emite dicho Bono Municipal;
 - unidad de moneda, es decir, expresar si se emite en pesos chilenos, o en unidades de fomento;
 - interés que devengará por unidad de tiempo sobre valor nominal;
 - periodicidad de pago de interés: expresión de la unidad de tiempo que media entre cada pago efectivo del interés devengado;
 - período de gracia para la amortización de los intereses y/o del principal;
 - posibilidad de rescate total anticipado: expresar si está permitido que el emisor proceda al rescate total de la emisión antes de los plazos originalmente estipulados, así como su precio de rescate;
 - rescate por serie o periódico: señalar la forma contemplada para el pago del principal, ya sea mediante el rescate total de una serie mediante sorteo periódico o a través del rescate porcentual periódico de cada bono, indicando asimismo la periodicidad;
 - creación de un fondo de amortización autónomo: expresar la manera en que se irán aprovisionando (monto, tiempo, ins-

- trumento de aprovisionamiento) los flujos de efectivo para poder cumplir con el pago del interés y principal;
- expresar las garantías que se ofrecen a los tenedores de Bonos Municipales para garantizarles el pago de los intereses y principal en monto y fecha estipulados;
 - expresar si existen seguros comprometidos sobre los bienes materiales que permiten la operación y generación de flujos de efectivo del proyecto;
 - subordinación o no de la actual emisión y/o futuras emisiones: expresar si existen compromisos (deudas) anteriores a la emisión de bonos respectiva que tienen prioridad en el recibo de los flujos de efectivo, así como si existe la posibilidad de que la municipalidad pueda contraer nuevas deudas durante la vigencia de la emisión de bonos.
- c) Declaración respecto de la legalidad de la redacción del contrato.
- d) Los Bonos deben ser clasificados por dos clasificadoras de riesgo.

4. Factores que pueden afectar el riesgo de los Bonos Municipales

Para el caso de cualquier tipo de bonos, el riesgo puede definirse como la incapacidad del emisor para cumplir con el pago de las amortizaciones e intereses pactados. Es decir, la incapacidad de generar flujos para cubrir las cancelaciones de capital e intereses.

En la emisión de bonos hecha por la empresa privada hay tres formas en que puede aumentar el riesgo de los tenedores de bonos:⁴

- Sustantivos pagos a los accionistas a través de dividendos altos.

⁴ Modern Corporate Finance; Alan C. Shapiro, p. 575, MacMillan, 1991.

- Emisión de mayor deuda.
 - Aumento del riesgo del negocio.
- a) Sustantivos pagos a los accionistas a través de dividendos altos

La empresa puede hacer un pago excesivamente alto a sus accionistas; si este pago no es financiado con la generación de flujos operacionales, aumentará la relación deuda/capital. Por ejemplo, si el flujo es financiado con venta de activo es evidente que aumentará la razón recientemente mencionada. La consecuencia de ello es que disminuye el valor de la firma y el valor de los derechos de los tenedores de bonos sobre la firma. Sin embargo, el valor de la firma como un todo disminuye en menor grado, pues el menor valor es compartido con los tenedores de bonos.

- b) Emisión de mayor deuda

Es evidente que la emisión de mayor deuda afectará a los antiguos tenedores de bonos, aun en el caso que éstos mantengan prioridad de pago, dada la posible insolvencia.

La pérdida de valor de los antiguos tenedores de bonos será aún mayor si tienen también participación los accionistas sobre los flujos que se generarán por la emisión de mayor deuda.

- c) Aumento del riesgo del negocio

El riesgo de los tenedores de bonos aumenta si la empresa asume nuevos proyectos de mayor riesgo, pues, aunque los nuevos proyectos generarán nuevos flujos, éstos estarán sujetos a una mayor variabilidad comprometiendo la factibilidad financiera de la empresa como un todo. Este efecto de aumentar el riesgo ocurre aun en el caso en que la empresa asuma nuevos proyectos de mayor variabilidad dentro del mismo sector.

Para el caso de los Bonos Municipales sólo las letras b) y c) son válidas. Es claro que la emisión de deuda nueva aumenta el riesgo de los tenedores antiguos y, por lo tanto, disminuye el valor de los bonos. También aumenta el riesgo de los tenedores de bonos antiguos si la municipalidad aborda proyectos nuevos de mayor riesgo financiero.

Sin embargo, es más difícil buscar una analogía con el pago

de dividendos; es preferible plantear que, en el caso de los Bonos Municipales, se agregan factores nuevos que deben ser considerados a la hora de apreciar el riesgo de los fondos municipales. Estos nuevos factores no necesariamente aumentan el riesgo de los bonos; también pueden actuar en sentido contrario, es decir, disminuir su riesgo.

A continuación se analizan algunos de estos factores, los cuales han sido extraídos de la experiencia en Estados Unidos.

Para el análisis hay que tener presente que en el contexto de los Estados Unidos se distingue entre los "bonos generales" y "bonos de rentabilidad".

En el caso de los primeros existe la posibilidad de aumentar los impuestos para cubrir los pagos de interés y capital. En el caso de los segundos, éstos están generalmente vinculados a servicios esenciales, de demanda asegurada y actúan en un contexto monopólico, por lo que se puede asegurar con relativa certeza la generación de los flujos suficientes para el pago de las obligaciones que ellos generen. Es indudable que esta característica es un factor de disminución de riesgo; se podría, incluso, insinuar que están sujetos a un menor riesgo que aquellos emitidos por una corporación privada. Para el caso chileno se debe pensar en los bonos de rentabilidad, vale decir, aquellos que generan sus propios flujos derivados de los proyectos.

Así como este factor disminuye el riesgo, hay otros que lo aumentan. Dentro de ellos se puede mencionar el riesgo político. A nivel municipal es posible que cambien las prioridades de los proyectos. Es así como, por ejemplo, proyectos de alta prioridad, y que por ello tenían asegurado su flujo financiero, pueden pasar a tener menos o ninguna prioridad, y, por lo tanto, los fondos pueden desviarse, poniendo en peligro el pago de las obligaciones generadas por los proyectos anteriores.

También debe considerarse el efecto que tiene en el riesgo la fuente de financiamiento para el pago de las obligaciones. En principio, la fuente no debería significar un mayor riesgo, siempre y cuando el pago se encuentre asegurado; sin embargo, si la fuente deja de generar los flujos para el pago, por cualquier motivo, es evidente que el capital y los intereses no podrán ser pagados.

A su vez, es importante establecer con claridad los límites de

la comuna, especialmente cuando hay bienes que garantizan las obligaciones. Una división de la comuna puede dejar los bienes que respaldaban las obligaciones fuera de la jurisdicción de la municipalidad que está garantizando deuda con esos bienes.

Por último, es necesario mencionar el riesgo que se corre por vicios en las formalidades de los contratos, o cláusulas que puedan ser mal interpretadas. En Estados Unidos, frente a dificultades de este tipo, las cortes, en general, han fallado a favor de los tenedores de bonos como una manera de preservar el sistema. De esto no se puede concluir que todos los tribunales del mundo actuarán de la misma manera, pero es un elemento que debe considerarse.

Con el propósito de disminuir estos riesgos, se pueden tomar algunas providencias que deben ser incorporadas como cláusulas en los contratos de emisión de bonos a fin de que cumplan su objetivo.

a) Cláusulas de seguridad de los flujos

Es posible establecer cláusulas que permitan a los tenedores de bonos tener derechos sobre flujos anticipados que se puedan producir en el proyecto, o sobre fondos que destine el Gobierno central.

Se puede pensar, también, en constituir hipotecas sobre los bienes e instalaciones físicas vinculadas al proyecto. Sin embargo, el derecho puede ser difícil de ejercer, especialmente si se trata de bienes de uso público.

b) Cláusula de insolvencia

Otro factor que debe considerarse como elemento de riesgo es el concepto de insolvencia o riesgo de no pago. En general este concepto no se encuentra definido en la relación entre quienes emitan el bono y quienes lo suscriben; por lo tanto, es factor de negociación. Globalmente, se define la insolvencia como la situación en la que se ha dejado de pagar una obligación ya vencida en un plazo definido. La falta de definición al respecto es importante debido a las consecuencias jurídicas que se pueden derivar del hecho de poder declarar el estado de insolvencia de una determinada emisión de bonos.

c) Cláusula relativa al derecho a recibir el pago

El derecho a recibir el pago que tienen los tenedores de bonos puede manifestarse de distintas maneras, para lo cual habrá que crear una legislación nueva o adecuar la existente. Esto se refiere a medidas de tipo jurídico que se podrían tomar a fin de asegurar el pago de las amortizaciones.

Algunas maneras de perfeccionar este derecho, y sólo a modo de ejemplo, son las siguientes:

- Creación de un Fondo de Amortización.
- La facultad que podría tener un tribunal para exigir el establecimiento de nuevos tributos o subir las tasas de los impuestos existentes para la cancelación de las obligaciones contractuales.
- El derecho a ejecutar bienes municipales para obtener el pago de intereses y capital.
- El derecho que tiene el tenedor de los bonos de que un tribunal nombre un administrador extraordinario. Este administrador tendrá como objetivo administrar el proyecto a fin de que se generen los fondos suficientes para la cancelación de las obligaciones contraídas por la municipalidad.
- Considerar la figura del representante de tenedores de bonos que se encuentra en la legislación del Mercado de Capitales. Este puede representar judicial y extrajudicialmente a los tenedores de bonos cuando corresponda y ejercer todas las acciones judiciales que competan a la defensa del común interés de los tenedores de bonos.

5. Necesidad de entregar información

Otro tópico que merece ser analizado es la información que se debe entregar al público por parte de quien emite los bonos.

En el caso de las empresas privadas, la Superintendencia de Valores y Seguros ha dictaminado normas acerca del tipo de información y la forma y periodicidad en que ésta debe ser entregada al público, especialmente a los inversionistas, actuales y potenciales, en su Norma de Carácter General N° 30, pp. 47 a 49. Un ejemplo de lo planteado son las normas relativas a la presentación de estados

financieros, los que deben contener notas explicativas que permitan extraer una mejor y más detallada información. En la memoria anual que están obligadas a presentar las empresas se entrega información acerca de las principales inversiones que se han realizado, el clima laboral y, en general, todo tipo de información que se estime relevante para quien ha invertido en la empresa. Esta información afecta el valor de los instrumentos financieros que transa la empresa en el mercado.

La entrega de información es fundamental en la transparencia del mercado financiero y, por lo tanto, también será necesaria la entrega de información por parte de las municipalidades si éstas se disponen a transar instrumentos financieros en el mercado.

Para el caso de los Bonos Municipales existen dos factores, uno de los cuales puede favorecer la entrega de información y el otro puede dificultarlo.

Si la información que se va a entregar es positiva e indica que el proyecto ha logrado los objetivos esperados en las etapas previstas, indudablemente que se tenderá a entregar información sobre la materia. Incluso se puede afirmar que habrá más razones, que en el caso privado, para entregar información, pues la municipalidad es un ente público y, por lo tanto, deseará informar a su público, que cada cierto tiempo en un régimen democrático se transforma en elector.

Si la información que se va a entregar indica que el proyecto no se ha desarrollado de acuerdo a lo esperado, por las mismas razones anteriores se preferirá no entregar información; por lo tanto, la entrega de información será mucho menos fluida que en el caso privado.

Por lo anteriormente expuesto, si se desea usar el bono como un mecanismo de financiamiento para las municipalidades, deberá considerarse una entidad al estilo de la Superintendencia de Valores y Seguros, o ella misma, para que dicte las normas que se estimen pertinentes acerca de la obligación de entregar información.

En teoría el tipo de información que debe entregarse es relevante y material. Entre lo que se considera relevante y material están, por ejemplo, las condiciones de rescate de los bonos por parte del emisor; ésta es una materia fundamental, pues la variabilidad de la tasa de interés puede aconsejar en un determinado momento el

rescate de los bonos; pero, para que ello ocurra, no debe haber duda alguna de que la municipalidad puede ejercer este derecho. En el ámbito de los Bonos Municipales emitidos en Estados Unidos, esto ha generado más de un problema.

También es necesario entregar información acerca de la marcha del proyecto; si el desarrollo ha estado de acuerdo a lo planificado, y si está en etapa de explotación, es importante saber si se están alcanzando las metas trazadas en materia de generación de flujos.

6. Aspectos jurídicos contractuales de la emisión de Bonos Municipales

Con el objeto de atenuar el riesgo que afecta a los bonos es posible pensar en las siguientes consideraciones contractuales que podrían incorporarse a las cláusulas del instrumento financiero:

- a) La garantía efectiva para responder por la cancelación del bono y sus intereses debe fluir de las siguientes fuentes:
 1. Flujos ordinarios del proyecto respectivo.
 2. Bienes del proyecto respectivo.
 3. Un porcentaje determinado por ley de los ingresos municipales analizado precedentemente.
- b) Además de lo anterior, deberán contemplarse cláusulas de seguridad de flujos extraordinarios, es decir, que el tenedor del bono tiene prioridad sobre cualquier flujo extraordinario o fuera de lo presupuestado que se genere por concepto del proyecto.
- c) Por otra parte, deberá establecerse una cláusula de garantía ante una eventual insolvencia en que pueda caer el proyecto, y que se manifieste en una cesación de pago de los compromisos derivados de éste por parte del ente municipal, garantizando que ésta no afecta a los tenedores de bonos.
- d) Asimismo, deberán estudiarse mecanismos o acciones legales en caso de insolvencia o quiebra definitiva del ente municipal, que garanticen el derecho prioritario a recibir el pago de los inversionistas, tales como:

- Dentro de la prelación de créditos establecer una preferencia en el pago si el ente municipal cae en quiebra. Esta podría darse dejando afectada con primera hipoteca los bienes raíces municipales o con prenda industrial las maquinarias y vehículos de valor a favor de los tenedores de bonos.
 - Facultad de los tenedores de bonos para designar administradores externos provisionales o definitivos del proyecto, señalando que los primeros excedentes financieros que genere dicha administración serán para cancelar o pagar los bonos y sus intereses.
 - Los tenedores de bonos deberían tener derecho para recurrir a los tribunales ordinarios de justicia exigiendo el pago de sus bonos e intereses, y la ley debería facultar a estos últimos para obligar a los municipios a establecer o aumentar algún tributo local con el exclusivo objeto de cancelar las deudas.
- e) Deberá establecerse por ley o contractualmente la obligación del ente municipal de entregar periódicamente a los tenedores de bonos información financiera completa y de cualquier otro aspecto trascendente del o los proyectos financiados por los Bonos Municipales emitidos. Además, anualmente deberán efectuarse y entregarse una Memoria y Balance anuales del estado del proyecto.

II. TIPOS DE PROYECTOS SUSCEPTIBLES DE SER FINANCIADOS CON EMISIÓN DE BONOS MUNICIPALES

1. Fuentes de financiamiento de proyectos de inversión a nivel regional y comunal

Las fuentes de financiamiento de proyectos de inversión a nivel regional y comunal son las siguientes:⁵

⁵ Véase Manual de Gestión Comunal, CEAL, Capítulo XVI, pp. 100-107.

a) Fondos Sectoriales

Son manejados directamente por los ministerios y son ellos los que deciden, en base a sus estudios, en qué invertirlos.

Los Fondos Sectoriales más importantes en cuanto a su monto son los de Obras Públicas, Vivienda y Salud.

b) Fondos Regionales

i) Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

Es un fondo manejado a nivel regional (por el intendente con la aprobación del Consejo Regional, CORE) y está orientado a satisfacer necesidades que, según la región, permiten acelerar su desarrollo y solucionar problemas que otros fondos no han podido resolver.

Los recursos se distribuyen a las regiones a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior a base de proyectos concursables. Una vez que estos fondos son distribuidos se asignan dentro de la región por el CORE.

El FNDR, en la actualidad, está dividido en dos partes:

- FNDR tradicional: cumple con las características antes señaladas.
- FNDR BID: complementado con un crédito BID, destinado exclusivamente para llevar adelante obras de agua potable, alcantarillado, salud, educación, vialidad urbana, vialidad rural y electrificación rural.

ii) Fondo social Presidente de la República

Está destinado a erradicar la extrema pobreza y la marginalidad social.

Son recursos de que dispone el Presidente para asignarlos a petición de los distintos organismos públicos.

c) Fondos provinciales

i) Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)

Financia proyectos de infraestructura y equipamiento comunitario como sedes sociales, juegos infantiles, áreas verdes, redes de agua potable, alcantarillado, pavimentación, etc.

Los proyectos se presentan a la Subsecretaría de Desarrollo del Ministerio del Interior, la que solicita, posteriormente, los recursos al Ministerio de Hacienda.

ii) Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)

Entrega alguno o todos los beneficios siguientes, según necesidades:

- Sitio de 100 m² a cada familia favorecida.
- Redes de agua potable, alcantarillado y electricidad para los sitios, calzadas preferentemente de tierras.
- Caseta sanitaria de 6 a 10 m² para cada sitio, compuesta de baño y cocina. Se entregan planos para ampliarlos mediante autoconstrucción.

La asignación de estos fondos la decide la Subsecretaría de Desarrollo del Ministerio del Interior, la que informa al Ministerio de Hacienda.

d) Fondos Municipales

Son fondos propios de cada municipalidad y, de acuerdo a la Ley de Municipalidades, son de responsabilidad exclusiva del alcalde, con la aprobación de su Concejo Comunal.

2. Recursos asignados a la V Región

A continuación se presenta la información relevante para el caso de la V Región, la cual puede servir de punto de referencia para

analizar la factibilidad de financiar, vía Bonos Municipales, proyectos de inversión que hoy en día se cubren con fondos estatales.

Cuadro 1

*Fuentes de financiamiento para proyectos de inversión, V Región
Año 1992*

(Miles de pesos)

Fuentes de fondos	M\$	%
Sectoriales		
Ministerio del Interior	6.256.601	13,03
Agricultura	0	0
Economía	0	0
Minería	526.000	1,09
Trabajo	1.182.860	2,46
Transportes	6.518.378	13,57
Obras Públicas	14.376.085	29,94
Viviendas	6.898.296	14,36
Salud	4.986.285	10,38
Educación	1.662.313	3,46
DIGEDER	253.442	0,52
Justicia	0	0
Defensa	nid	0
Regionales		
FNDR	2.261.565	4,71
Fondo Social	25.000	0,05
Provinciales		
PMU	320.000	0,67
PMB	1.372.004	2,86
Municipales		
	1.376.006	2,90
Total inversión regional	48.015.035	100,00

Nota: nid: no hay información disponible.

Fuente: Balance de Gestión de la V Región. 1992.

Cuadro 2*Usos de los fondos. Año 1992*

(Miles de pesos)

Sector	M\$	%
Silvoagropecuario	618.578	1,28
Pesca	374.119	0,78
Minería	526.000	1,10
Industria, turismo	40.546	0,08
Energía	172.686	0,36
Transportes y Obras Públicas	20.894.463	43,51
Comunicaciones	3.487	0,01
Agua y alcantarillado	1.265.936	2,63
Vivienda	6.898.296	14,36
Salud	7.139.127	14,86
Educación	1.835.402	3,82
Deportes y recreación	253.442	0,52
Justicia	20.080	0,04
Defensa y seguridad	nid	0
Multisectorial	520.436	1,08
No definido (*)	7.452.417	15,57
Total	48.015.035	100,00

* Corresponde a fondos PMU, PMB y subsidios aún no asignados a proyectos.

nid: No hay información disponible.

Fuente: Balance de Gestión de la V Región. 1992.

Cuadro 3*Fondos sectoriales asignados año 1992*

	M\$	Porcentaje
Proyectos no asignables a comunas	32.085.452	66,8
Proyectos asignables a comunas	15.929.583	33,2
Total Región Valparaíso	48.015.035	100,0

Fuente: Balance de Gestión de la V Región. 1992.

3. Análisis de las cifras

La inversión regional ascendió en 1992 a \$ 48.015 millones, aproximadamente US\$ 130 millones (Cuadro 1). Un 88,81% se financia con Fondos Sectoriales (ministerios); un 4,76% con Fondos Regionales (que provienen del Ministerio de Hacienda); un 3,53% con Fondos Provinciales (provienen del Ministerio del Interior) y un 2,90% con Fondos Municipales.

Las cifras evidencian que el financiamiento regional depende casi en su totalidad del Presupuesto Nacional; las fuentes municipales son irrelevantes.

En la inversión sectorial, si se agrupa Transportes (13,57%) y Obras Públicas (29,94%) se concluye que un 43,51% de la inversión total se orienta hacia Vialidad Urbana y Rural, Puertos y Aeropuertos: 21 mil millones de pesos (véase Cuadro 2). Es importante considerar estas cifras para un eventual financiamiento con bonos, pues este tipo de infraestructura produce externalidades y se podría pensar en el principio de que "quien se beneficia con ella, paga".

Algo similar se podría hacer con algunos proyectos financiados con el FNDR, aunque su incidencia es baja, sólo un 4,71%. En todo caso, serviría para comenzar a cambiar la cultura regional en el sentido anteriormente señalado.

La posibilidad de financiar este tipo de infraestructura vía emisión de bonos municipales permitiría una liberación de fondos que se podrían destinar, por ejemplo, a aumentar sustantivamente la asignación para Proyectos de Mejoramiento Urbano (PMU) y Proyec-

to de Mejoramiento de Barrios (PMB), que en términos cuantitativos es muy baja para las necesidades de la población, y a otros proyectos a nivel nacional.

El Cuadro 3 muestra que sólo el 33,25 de los fondos sectoriales son asignables a comunas y el 66,8% es asignable a proyectos que abarcan a más de una comuna. Esto es un antecedente que debe considerarse para efectos de determinar los montos que se encuentran involucrados en el financiamiento de proyectos. Si bien es cierto que el monto del proyecto no debería constituir una limitante para usar el bono como medio de financiamiento, sí lo es por los costos involucrados en la emisión. Aunque es posible distribuir algunos costos entre varias emisiones hay otros directamente vinculados a cada proyecto que se financia.

En una primera aproximación, se puede pensar que en muchas comunas no habrá infraestructura administrativa y profesional para gestionar proyectos de envergadura. Esta limitación en la capacidad de gestión puede ser resuelta a través de la contratación de servicios profesionales que deberían ser incluidos en los costos del proyecto.

Además, se podría crear un registro para efectos de control de los profesionales que participen tanto en la gestión financiera de la emisión de los bonos como de la gestión del proyecto.

4. Proyectos de inversión período 1993-1998

Para el quinquenio se considera una inversión ascendente a 927 millones de dólares⁶ en obras públicas y transportes (aproximadamente 200 millones anuales), en autopistas, caminos, puertos, aeropuertos, muelles, agua potable, desagües, etc. Teniendo presente lo expuesto en el punto 1 en relación a las fuentes de financiamiento, esas inversiones se cubren en un 89% con Fondos Sectoriales.

Este tipo de inversiones, excluyendo agua potable y desagües, sería susceptible de ser financiado a través de bonos. Tanto sus intereses como rescate al vencimiento podrían solventarse con

⁶ Véase *Estrategia*, del 12 de julio de 1992, p. 18.

un cobro de peaje razonable que no eleve desproporcionadamente los costos de producción. Este mecanismo liberaría fondos del presupuesto nacional, sin lugar a dudas.

El problema difícil dice relación con las inversiones en las cuales no puede aplicarse este sistema (alcantarillado, alumbrado, pavimentación, cauces, conservación de esteros, etc.) y que si se emitieran bonos, éstos tendrían que pagarse con los ingresos corrientes de las municipalidades: contribuciones, patentes, permisos de circulación y el Fondo Común Municipal. Habría que estudiar una forma de aplicar el "principio del beneficio" que plantea un sistema de tarificación equitativa, en la cual el monto a cobrar al consumidor mantiene una relación directa entre el costo de producción y el beneficio que recibe por los bienes y servicios que utiliza.

Se debe tener presente lo señalado en el punto 3: los fondos para proyectos no asignables a comunas ascienden al 67,01% de la inversión regional total. Esta realidad, junto con la necesidad de contar con un equipo profesional de alto nivel para implementar y administrar el proyecto, hace pensar que en la actualidad la municipalidad como unidad administrativa básica no puede manejar proyectos de tal envergadura, y requeriría de apoyo importante.

En síntesis, los proyectos de inversión que podrían financiarse con bonos corresponden a aquellos que son de una envergadura tal que justifique el uso de este tipo de instrumento. Esto está relacionado con la importancia del proyecto y los costos asociados de emisión y colocación del instrumento. Además, el proyecto debe generar los flujos necesarios para poder servir la deuda, esto es, pagar las amortizaciones e intereses.

5. Posibles efectos económicos de la emisión de bonos

Es necesario pensar en la incidencia que podría tener en la política monetaria y fiscal la emisión de Bonos Municipales. Se puede pensar en el Bono Municipal como similar a los Pagarés Reajustables de la Tesorería General de la República (PRT) que son emitidos para financiar proyectos de inversión del Estado y gastos derivados de la ejecución presupuestaria anual de la nación. Son reajustables, según

la variación de la UF, y el plazo de emisión y vencimiento oscila entre 5 y 10 años.⁷ Durante 1991, la tasa de interés promedio fue de 7,47%.

Los fondos sectoriales son financiados por el Presupuesto Nacional y parte de éste se financia a través de emisión de PRT.

Si se observan las cifras⁸ para el año 1991 se tiene lo siguiente:

Presupuesto nacional:	US\$ 6.600 millones
Deuda pública por PRT al 30.06.91:	US\$ 47 millones
Deuda del Banco Central por PRC y PRBC al 30.06.91:	US\$ 1.014 millones

Adicionalmente, para efectos de llevar a cabo una simulación, se puede estimar el monto global nacional de emisión de Bonos Municipales en US\$ 780 millones.⁹

Esta cifra de US\$ 780 millones al año significaría que todas las municipalidades del país estarían emitiendo bonos para el financiamiento de las inversiones. Es necesario considerar este escenario para tratar de dimensionar el impacto de esa emisión en la política monetaria del país, pues, como se sabe, al hacer una emisión se capta dinero del público, lo que equivale a sacar de circulación esa cantidad por un tiempo y, en consecuencia, reduce la liquidez en la economía.

Si se analiza la deuda por PRT (Pagarés Reajustables de la Tesorería General del República), salta a la vista que su importancia relativa dentro del Presupuesto Nacional es muy baja (0,7%). Además, la deuda del Banco Central (PRC y PRBC), instrumentos a través de los cuales se regula la oferta monetaria (15,4% del presupuesto), ascendió en 1991 a 1.014 millones de dólares; en concreto, éstos son los documentos que obran en poder público y

⁷ Véase Reseña 1991, Bolsa de Comercio, p. 1.28.

⁸ Véase "Informe financiero de la Tesorería General de la República", 1er semestre, 1991.

⁹ Dicho monto se obtiene al estimar una inversión de US\$ 40 millones por región y una inversión de US\$ 380 millones para la Región Metropolitana.

que el banco renueva a su vencimiento. En los últimos 3 años ha tenido muy poca variación.

El primer impacto económico que se puede esperar si se emitieran Bonos Municipales es una reducción significativa del dinero, pues se incrementaría el monto total de bonos del país.

Su impacto sería, además, un alza de la tasa de interés. Por otra parte, se debe tener presente que un alza de la tasa de interés atraería un flujo adicional de divisas, dada la baja tasa en Estados Unidos, lo que obligaría al Banco Central a comprarlas y, a su vez, tomar medidas para defender el tipo de cambio real para no perjudicar al sector exportador.

Es necesario recordar que todo lo anterior se ha basado en el escenario de poner un plan de financiamiento vía Bonos Municipales en todas las comunas del país en forma simultánea.

Sin embargo, dicho proyecto se tendría que implementar paulatinamente en un horizonte de mediano plazo para preparar las estructuras administrativas y los equipos profesionales, lapso que permitiría hacer los estudios pertinentes en materia de política monetaria y, especialmente, de política fiscal, que hicieran factible el proyecto, considerando las metas del Gobierno en aspectos tan sensibles como el IPC, la tasa de cambios, el dólar, la tasa de inversión y el crecimiento del PGB, para mencionar las principales materias que son propias de los economistas y que exceden nuestra competencia y el objetivo del presente trabajo.

Sobre el particular, es necesario hacer un análisis económico más profundo y detallado que escapa al objetivo de este estudio.

III. GESTIÓN Y CONTROL DEL PROYECTO FINANCIADO CON BONOS MUNICIPALES

Uno de los temas que es necesario abordar al pensar en la alternativa de emisión de Bonos Municipales es la gestión y control de los proyectos que se financiarían con dichas emisiones. La gestión y control de proyectos en el ámbito municipal son siempre importantes, pero lo son más aun cuando la fuente de financiamiento a la que se quiere acceder es fundamentalmente de origen privado, pues se

deberá dar mucha seguridad y confianza en cuanto al avance del proyecto y al uso de los recursos.

Un elemento importante en la emisión de bonos, es el proceso de clasificación de riesgos. Para tal efecto, existen empresas especializadas en clasificación de riesgos, las que para evaluarlo consideran cuatro factores fundamentales. Indicadores Financieros que establecen relaciones de liquidez, rotación y endeudamiento; Indicadores de Gestión donde lo que interesa es medir la calidad de la administración, garantías que respalden la emisión; finalmente, la liquidez y presencia del instrumento en el mercado. Como se aprecia, uno de los factores es la capacidad de gestión, y es un factor al que las empresas clasificadoras de riesgos le asignan una alta ponderación, pues, en definitiva, quienes aseguran el pago de capital e intereses son los gestores del proyecto, en cuanto éste se desarrolle en los plazos y en los costos programados. Por lo tanto, es necesario tener presente estos antecedentes en la implantación de las etapas de desarrollo de un proyecto.

El tema es bastante amplio.¹⁰ En este acápite sólo se desarrollarán algunas ideas muy generales para enfatizar la importancia del tema dentro del contexto temático central que es la emisión de Bonos Municipales.

1. Etapas de un proyecto en ejecución

Diversos autores, a partir de determinados criterios, han distinguido distintas etapas en un proyecto. Para el caso que aquí preocupa se distinguirán sólo cuatro: planificación de la ejecución, instalación y construcción, operación, seguimiento y evaluación. Para la distinción de estas etapas se ha supuesto que el proyecto ya ha sido evaluado económica y socialmente y, por lo tanto, se encuentra en la instancia de ejecución. Cada una de estas etapas, como alternativas institucionales, pueden ser asumidas enteramente por los

¹⁰ Para un tratamiento más detallado, véase "Manual de Administración de Proyectos de Desarrollo Local", IULA-CELCADEL, 1988. IULA: Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales. CELCADEL: Centro de Capacitación y Desarrollo de Gobiernos Locales.

municipios o por empresas consultoras privadas, o bien se pueden buscar alternativas mixtas, en las cuales participen el municipio y entidades consultoras privadas. En todo caso, y aunque parezca obvio, es importante enfatizar que en los casos que haya intervención privada es el municipio el que fija las reglas y los parámetros de ejecución.

a) Etapa planificación de la ejecución

Esta etapa es comúnmente entregada a consultores particulares con control municipal, dependiendo de la envergadura de la obra. En general, si la envergadura de la obra es menor, su desarrollo es posible directamente a través de la municipalidad; sin embargo, en obras de mayor importancia la corporación no puede desarrollar por sí misma esta etapa, y es más eficiente y eficaz trabajar con consultores privados. Seguramente éste será el caso de las obras financiadas con Bonos Municipales. Por lo tanto, la municipalidad deberá preocuparse de diseñar los mecanismos que le permitan controlar el desarrollo del trabajo de la consultora privada.

b) Etapa de instalación y construcción

En esta etapa es aún más frecuente la presencia de privados, a no ser que se trate de obras menores. Al igual que la etapa anterior, en las obras financiadas con bonos, no cabe duda de que serán obras de importancia y tal etapa estará entregada a los privados. Lo que importa, entonces, es diseñar algún mecanismo que permita el control de la actividad de los privados. En este caso es también posible pensar en mecanismos de control planificados por la propia municipalidad. En el caso de ser entregados a entes privados se puede ganar en independencia y evitar el desarrollo de una capacidad técnica que puede resultar más onerosa para el municipio.

c) Etapa de operación

La etapa de operación del proyecto puede ser asumida en su totalidad por el municipio, o puede ser entregada a entes privados. En general, la tendencia es que si es factible concertar el interés

privado con el del municipio, es preferible ejecutarla con entes privados y no aumentar la infraestructura municipal.

d) Etapa de seguimiento y evaluación

Esta etapa tiene por objeto evaluar si se están cumpliendo los objetivos operacionales, sociales y económicos del proyecto. En el caso del financiamiento con emisión de bonos es especialmente importante que los tenedores de bonos y el mercado tengan una información adecuada acerca del comportamiento financiero del proyecto. Esto significa evaluar si se están alcanzando los flujos financieros esperados, pues ello incidirá en forma decisiva en el precio al cual se puedan transar los bonos en el mercado. Aquí también es posible entregar la generación de información al municipio, o bien, a entes privados. En todo caso, los organismos fiscalizadores del mercado de capitales exigirán una evaluación privada e independiente acerca de esta materia, además de las exigencias que harán al propio municipio para la entrega de información periódica, oportuna y relevante acerca de la evolución financiera del proyecto.

En las cuatro etapas se ha planteado la posibilidad de entregar la responsabilidad al municipio o a entes privados; también es posible pensar en situaciones mixtas, en cuyo caso algunos procesos pueden ser desarrollados por el municipio y otros por entes privados.

2. Ubicación de la gerencia de proyecto en el espacio organizacional del municipio

La gerencia de proyecto tendrá, en general, una relación matricial con el resto de los departamentos del municipio, pues por la naturaleza misma de sus actividades requerirá insumos de distintas naturaleza, los que obtendrá de las diferentes divisiones funcionales de la municipalidad.

Globalmente, se han observado dos patrones para la ubicación de la gerencia de proyectos en una municipalidad; ellos son la gerencia anclada y la gerencia itinerante.

La gerencia anclada, como su nombre lo indica, es aquella que ocupa un lugar estable en el espacio organizacional de la munici-

palidad, es decir, depende jerárquicamente de la misma unidad municipal.

La gerencia itinerante es aquella cuya dependencia está sujeta a la naturaleza del proyecto, es decir, en algunos casos dependerá de un determinado departamento, porque la naturaleza del proyecto se aviene más con las funciones de dicho departamento, y, en otros, la dependencia más apropiada será de un departamento distinto.

Cada alternativa tiene sus ventajas y desventajas. Lo que sí es relevante es la necesidad de crear una unidad especial que se encargue de la gestión del proyecto y su control.

3. Control del proyecto

Desde la perspectiva del control se pueden distinguir, al menos, tres tipos distintos de controles: de avance, de calidad y financiero.

El control de avance, como su nombre lo indica, se refiere a que las distintas etapas de ejecución de un proyecto se cumplan en los tiempos prefijados.

El control de calidad se refiere a que las especificaciones que se han establecido para el proyecto se cumplan según lo acordado.

El control financiero se relaciona con que el comportamiento de los flujos se desarrollen de acuerdo a lo planificado, y que el uso de los fondos se haga de acuerdo a los requerimientos del proyecto. A diferencia de los dos tipos de controles definidos anteriormente, este control continúa una vez terminado el proyecto. El control financiero se refiere tanto al uso de los fondos como a la recuperación de los mismos en el tiempo que se ha previsto para ello.

En la perspectiva de financiar un proyecto con emisión de bonos es necesario definir el control financiero como la función que asegurará al inversionista que los fondos se invertirán en el proyecto para el cual se emitieron los bonos de acuerdo al programa establecido. Es decir, a los fondos no se les podrá dar ningún uso alternativo que no sea el mantener el valor del dinero en el tiempo. Además se deberá asegurar que la generación de ingresos provenientes del

proyecto irá primero a financiar los compromisos con los tenedores de bonos, y sólo en segunda prioridad a otras necesidades de la municipalidad.

Los tres tipos de control que se han definido son importantes; sin embargo, el control financiero adquiere especial relevancia cuando se solventan proyectos con emisión de bonos, pues el sistema depende, en buena medida, de las seguridades que se den al mercado acerca del uso que se hará de los recursos y el pago oportuno a los tenedores de los instrumentos.

Los tres tipos de controles pueden ejercerse desde el interior del municipio, o bien puede contratarse a consultores externos. También es posible, como se ha planteado, una alternativa mixta, en que determinadas funciones sean desarrolladas por la propia municipalidad y otras sean subcontratadas.

En todo caso, respecto del control financiero, parte de él deberá necesariamente ejercerse a través de entes independientes del municipio, a los cuales éste deberá reportar el uso que se está haciendo de los fondos y el destino que se está dando a los fondos generados.

IV. PROCEDIMIENTOS EN LA EMISIÓN DE BONOS MUNICIPALES

A continuación se señalan algunas de las etapas más importantes en el proceso de emisión de bonos para el caso de la empresa privada:

- Reunión de directorio que acuerda la emisión
Debe aprobar las características de la emisión establecida en las páginas 42 a 45 de la Norma de Carácter General N° 30 (NCG N° 30).
En caso que sean convertibles en acciones debe citarse a Junta Extraordinaria de Accionistas (art. 57 ley 18.046).
- Confección del prospecto
Se debe confeccionar según las instrucciones impartidas por la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) en las páginas N°s. 41 a 47 de la Norma de Carácter General N° 30.

Debe contener escritura de emisión, prospecto y antecedentes adicionales. Dentro de estos últimos se debe incluir el facsímil de títulos (con datos de legalización) y el Informe de Clasificadoras de Riesgos (art. 8 bis, Ley 18.045).

— Inscripción en el Registro de Valores

Se debe efectuar dentro de los 60 días siguientes a la reunión de directorio que aprobó la emisión (art. 6, Ley 18.045).

— Emisión de certificado de la Superintendencia de Valores y Seguros

Para estos efectos la Superintendencia dispone de un plazo de 30 días contados desde la fecha de la solicitud.

Dentro del tercer día hábil siguiente efectuará la inscripción (art. 8, Ley 18.045).

— Publicación aviso

Se debe publicar un aviso por una sola vez en, al menos, dos diarios de amplia circulación nacional, una vez que la emisión haya sido inscrita y al menos dos días antes de que se inicie la colocación. Se debe enviar copia de publicación a organismos externos a más tardar el día hábil siguiente (circular 889 SVS).

— Información a Bolsa de Valores

Una vez inscrita la emisión, se debe enviar a las Bolsas de Valores del país la misma información proporcionada para la inscripción en un plazo no superior a tres días hábiles después de otorgado el certificado respectivo (NCG N° 30 p. 40).

— Información específica a entregar al inversionista

Se debe entregar a todo inversionista interesado un prospecto o folleto igual al acompañado en la solicitud de inscripción (NCG N° 30, pp. 47 a 49).

— Información continua

Dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes se debe informar el estado de la emisión según dispone la circular N° 995 de SVS.

— Vencimiento de la emisión o colocación total

Una vez vencida la emisión o colocado el total de ella, y dentro de los 10 días siguientes, se debe remitir copia de la escritura respectiva (NCG N° 30 p. 48).

Salvo el punto uno, el resto del proceso sería igualmente válido para el caso de los Bonos Municipales. Respecto del primer punto, el Directorio o la Junta Extraordinaria de Accionistas debiera ser sustituido, para el caso de los Bonos Municipales, por el Concejo Municipal o el Plebiscito Comunal.

V. COMPATIBILIDAD DEL MARCO JURÍDICO CON LA EMISIÓN DE BONOS MUNICIPALES

1. Descripción del marco constitucional

La norma de la Constitución Política del Estado que se refiere al aspecto de autonomía financiera de los municipios establece en el artículo 111:

Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará el mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de "Fondo Común Municipal". Las normas de distribución de este fondo serán materias de una ley.

De esta norma se desprende que, en virtud del texto expreso de la ley, una municipalidad podría obtener recursos provenientes de otros rubros, como podría ser la colocación de bonos por oferta pública.

Por otra parte, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695) se refiere al tema del Patrimonio y Financiamiento Municipal en su párrafo 3° art. 10 bis y art. 11.

En el art. 10 bis, señala cómo se constituye el patrimonio municipal y en el art. 11 establece que los municipios gozan de autonomía para la administración de sus finanzas.

De las normas referidas, se concluye que no se contraviene la constitucionalidad de ellas si un texto de ley expreso dispone que los municipios puedan obtener recursos a través de la colocación de bonos de oferta pública.

2. Descripción del marco legal

De la lectura del texto de la Ley de Rentas Municipales (Decreto Ley N° 3.063) se puede inferir que es absolutamente factible incorporar a la actual estructura de financiamiento de las municipalidades una nueva fuente de recursos provenientes de la emisión y colocación de bonos de oferta pública; incluso, se puede incorporar a ésta un título completo que contemple toda la reglamentación de ellos.

VI. CUERPOS LEGALES QUE DEBIERAN SER MODIFICADOS PARA PERMITIR LA EMISIÓN DE BONOS MUNICIPALES

1. Ley Orgánica Constitucional N° 18.695 de Municipalidades

El artículo 5° establece sus atribuciones esenciales, detallando todas y cada una de las actuales facultades o atribuciones. Aquí sería conveniente agregar una nueva facultad en una letra k) que permitiera a los municipios "emitir Bonos Municipales de oferta pública con el objeto de obtener recursos destinados a financiar proyectos específicos de obras de infraestructura de desarrollo comunal".

En el artículo 10 bis del mismo cuerpo legal, dentro del párrafo 3° "Patrimonio Financiamiento Municipal" que señala: "El patrimonio de las municipalidades estará constituido por ...," deberá agregarse una letra h), pasando la actual h) a ser "i" que señale lo siguiente:

"h) Los ingresos provenientes de la emisión y colocación de Bonos Municipales con oferta pública".

En el artículo 58, dentro de las atribuciones del Concejo Municipal, se debe agregar la facultad de disponer la emisión y colocación de Bonos Municipales con oferta pública. Considerando la importancia de la materia, esta aprobación debería requerir de un quórum calificado de al menos un 55%.

Alternativamente, siempre y cuando no se transforme en una tramitación engorrosa, se podría considerar ésta como una materia que debe ser sometida a plebiscito comunal, de acuerdo con lo establecido en los artículos 56, 117 y siguientes.

En todo caso, deberá considerarse un límite para el endeudamiento municipal por este concepto. Este límite se podría fijar en base a un porcentaje de los ingresos o rentas municipales, o bien en base al valor de los bienes raíces del patrimonio municipal.

2. Ley de Rentas Municipales, Decreto Ley N° 3.063

Si los Bonos Municipales fueran considerados un bien mueble incorporal de patrimonio del municipio, debiera en el art. 3º que dice: "son rentas de los bienes municipales: ..." agregarse un N° 3 que exprese: "Los productos de la emisión y colocación de Bonos Municipales de oferta pública".

Otra alternativa es intercalar en la misma ley entre el Título IV y V un capítulo o título sobre los Bonos Municipales de oferta pública que reglamente su emisión, colocación, características y detalles de su operatividad.

Dentro de los cuerpos legales que no son de orden municipal, y que debieran contemplar modificaciones concordantes con las ya expresadas, se encuentran las disposiciones relacionadas con el mercado de valores.

3. Ley N° 18.045 de Mercado de Valores

En el Título IV, artículo 16 de esta ley se establece que la oferta pública de valores representativos a más de un año sólo podrá efectuarse a través de bonos y se regulará por las disposiciones de la presente ley. En el inciso segundo del mismo artículo se establece

que las sociedades financieras y los bancos se regirán por otras disposiciones.

Por la materia que trata este artículo, parece necesario agregar un inciso que establezca que la emisión de Bonos Municipales deberá regirse por las disposiciones generales de la presente ley y las especiales que se consignan en los artículos siguientes.

4. Ley N° 18.815 de Fondos de Inversión

Al Título II, artículo 5º de esta ley se debe agregar una letra para permitir la inversión en Bonos Municipales.

Si se agrega una letra al artículo 5º debe considerarse el efecto que tendrá en el artículo 6º, ya que tal artículo se refiere a los distintos tipos de fondos: inversión mobiliaria, desarrollo de empresas, etc..., y en qué número de los especificados en el artículo 5º puede invertir cada uno de estos fondos. En el caso de los Bonos Municipales, éstos deberían formar parte de las inversiones permitidas a los fondos de inversión de tipo mobiliario.

5. Decreto Ley N° 3.500: sobre la nueva previsión y las Administradoras de Fondos de Pensiones

En el artículo 45 del Decreto Ley 3.500 debería agregarse una letra a objeto de incluir los bonos emitidos por municipalidades entre los instrumentos potenciales de inversión por parte del Fondo de Pensiones.

Además, deberá establecerse el límite que el fondo puede invertir en este nuevo tipo de instrumento. Por la naturaleza del instrumento pareciera recomendable que se integre al conjunto de instrumentos considerados en las letras e) y f) del artículo 45, esto es, bonos de empresas públicas y privadas, y bonos de empresas públicas y privadas canjeables, en acciones a que se refiere el artículo 21 de la ley número 18.045.

Por lo tanto, el límite estaría definido bajo las mismas características de los instrumentos de las letras e) y f). La totalidad de estos instrumentos no podría representar menos del 30% ni más del

50% del valor del fondo. También es posible agregar un límite específico para los Bonos Municipales y establecer, por ejemplo, que la inversión en Bonos Municipales no podrá exceder, en ningún caso, el 15 o 20% del valor total del fondo.

En el artículo 47, donde se establecen algunas limitaciones en la inversión referidas a factores de liquidez o concentración, cabría la alternativa de limitar la inversión en bonos referidos al financiamiento de un mismo proyecto, por ejemplo, no más del 20% del financiamiento del proyecto. Asimismo, se debería limitar la inversión en bonos de una misma municipalidad a un determinado porcentaje.

En el artículo 59 debe incluirse la facultad de la Comisión de Clasificación de Riesgo para aprobar o rechazar la inversión de Fondos de Pensiones en determinados Bonos Municipales.

En el artículo 105 deben incluirse los Bonos Municipales, los que, de acuerdo a la norma quedarán afectos a determinadas categorías y factores de riesgo.

6. Decreto con Fuerza de Ley N° 251: Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio

En el artículo 21 del D.F.L. 251 deberían agregarse los Bonos Municipales como instrumentos en los que podrían invertir las compañías de seguros para constituir sus reservas técnicas y patrimonio de riesgo.

En el artículo 23 del mismo cuerpo legal deberán establecerse los límites máximos permitidos de inversión en títulos de deuda como los Bonos Municipales.

De igual manera, en el artículo 24 debería establecerse un límite a la inversión en Bonos Municipales que financien un mismo proyecto, como, a la vez, la inversión en bonos de una misma municipalidad.

7. Decreto Ley N° 1.328: Administración de Fondos Mutuos

Debería modificarse el art. 13 del Decreto Ley N° 1.328 a objeto de agregar una letra que considere la inversión del fondo en Bonos Municipales.

En el mismo artículo debe considerarse el límite de inversión

posible en Bonos Municipales respecto del valor total del fondo. Del mismo modo, debe regularse la cantidad a invertir en bonos de una misma municipalidad y bonos referidos al financiamiento de un mismo proyecto.

VII. ALGUNAS PROPUESTAS DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA LA EMISIÓN E INVERSIÓN EN BONOS MUNICIPALES

Tal como se adelantó en el punto anterior, se debe considerar el tratamiento tanto desde el punto de vista del inversionista como del emisor del bono.

Para ello, el inversionista debe ser separado en su tratamiento; como persona natural en su tributación personal o como la empresa en su tributación como tal.

1. Inversionistas frente a la Ley de la Renta

1.1 Persona natural

Tributación personal del contribuyente del art. 42 N° 2 (Trabajadores Impuesto Unico) o del art. 52 (Persona natural domiciliada o residente en Chile: Global Complementario).

A. Tributación de los intereses

- a) Ingreso no renta: Debe contemplarse que los intereses percibidos por inversión en Bonos Municipales sean considerados como un ingreso no renta de acuerdo al artículo 17 de la Ley de la Renta para todos los efectos tributarios; luego, no se gravan con ningún tributo de la Ley de la Renta ni del IVA.
- b) Exención tributaria: De no aplicarse el criterio expresado en la letra anterior, podría pensarse en una exención tributaria de los intereses provenientes de Bonos Municipales tanto del Impuesto Global Complementario como del IVA.
- c) Rebaja de la base imponible de la inversión: El mecanismo de incentivo a la inversión para las personas naturales por la

vía de una rebaja o deducción del total o parte del monto de ella de la base imponible del Global Complementario o Impuesto Unico a la Renta, tendría el tratamiento del art. 57 bis letra a) de la Ley de la Renta por la inversión de acciones de la primera emisión de sociedades anónimas abiertas a reglamentarse como se hizo con éstas.

- d) Incorporación al nuevo régimen de incentivo al ahorro personal de la Ley de la Renta: Las personas naturales podrían invertir en Bonos Municipales postergando su tributación del Global Complementario de aquella parte de las rentas invertida en ellos, hasta que los liquiden, rescaten, giren o enajenen, en cuya oportunidad se afectarían al pago de Impuesto Global Complementario.

En todo caso, se hace presente que el texto de la nueva ley de reforma tributaria que incorporó este sistema dejó definitivamente liberada de tributación la inversión en los instrumentos determinados por ella hasta un monto de 10 UTA.¹¹

B. Mayor valor obtenido en la enajenación ocasional de Bonos Municipales

Sobre el particular, se puede incorporar esta situación a las partidas de ingreso no renta del art. 17 N° 8 de la Ley de la Renta, ya sea como un ingreso definitivo no renta, o bien, igualando su tratamiento al mayor valor ocasional de enajenación de acciones de sociedad anónima, gravado actualmente con el Impuesto de Primera Categoría en el carácter de único con una tasa de un 15%.

1.2 Empresa (tributación afecta a Impuesto de Primera Categoría)

A. Tributación de los intereses

- a) Ingreso no renta: Los intereses provenientes de estos bonos de considerarse en el art. 17 como ingreso no renta, no quedarían afectos a ningún tributo ni de la Ley de la Renta ni del IVA.

¹¹ Una UTA igual a \$ 215.184 al 31 de octubre de 1993.

- b) Exención tributaria: De considerarse los intereses provenientes de los bonos en el art. 39 de la Ley de la Renta dentro de las exenciones al Impuesto de Primera Categoría, deberá expresamente señalarse así para liberarlos totalmente del pago de dicho tributo.
- c) Crédito contra el impuesto: El monto de la inversión podría en su totalidad o en parte considerarse un crédito deducible del Impuesto de Primera Categoría. También cabe un tratamiento similar al que actualmente tienen las donaciones universitarias o con fines culturales que constituyen un crédito de 50% de la inversión deducible del Impuesto de Primera Categoría y el otro 50% se acepta como gasto necesario para producir la renta y rebaja la utilidad tributaria con un monto tope de inversión actualmente del orden de las 14.000 UTM.

Para decidir acerca de estas alternativas es necesario hacer un estudio de su impacto económico y social, lo que escapa al objetivo de este estudio.

B. Mayor valor obtenido en la enajenación ocasional de Bonos Municipales

Para este caso el mayor valor obtenido en la enajenación de Bonos Municipales será siempre considerado renta.

2. Emisor del Bono Municipal

Las municipalidades deberán estar liberadas en la emisión del bono del Impuesto de la Ley de Timbres y Estampillas, estableciéndose expresamente en el artículo 24 de la misma una exención real para estos instrumentos.

3. Análisis pormenorizado de los textos legales que deben ser modificados

Las alternativas planteadas implican modificar las disposiciones legales que a continuación se indican.

A. *Decreto Ley N° 824 sobre Ley de la Renta*

Existen diversas alternativas que implican modificar diferentes disposiciones de la Ley de la Renta según sea el caso:

- a) Ingreso no renta: Incluir un numerando en el artículo 17 de la actual Ley de la Renta, estableciendo que los intereses generados por Bonos Municipales sean un ingreso no renta para todos los efectos legales. De no considerarse esta franquicia, se debe seguir con el detalle que se señala a continuación.
- b) Agregar, por ejemplo, en el artículo 39 letra a) una exención al impuesto a la renta de 1ra. Categoría que diga: "los intereses o rentas que provengan a) ... y de Bonos Municipales".
- c) Por otro lado, en la misma Ley de la Renta, el artículo 57 actual contempla una exención al Global Complementario de todas las rentas del artículo 20 N° 2 provenientes de capitales mobiliarios, entre ellos este tipo de bonos, cuando su monto no exceda, en su conjunto, a 20 UTM y siempre que sean percibidos por contribuyentes del artículo 22 (pequeños contribuyentes) y artículo 42 N° 1 (trabajadores sometidos al impuesto único). Esta exención es de poco monto y muy restrictiva respecto de los contribuyentes beneficiados; podría ser ampliada en ambos aspectos para favorecer la inversión en Bonos Municipales.
- d) Sin perjuicio de lo anterior, existen dos posibilidades a futuro para otorgar incentivos tributarios a la inversión en Bonos Municipales:
 - Aplicar a estos instrumentos el tratamiento conforme al art. 57 bis letra a) en materia de acciones de sociedades anónimas abiertas, es decir, como una rebaja de la base imponible del Global Complementario de un porcentaje de lo invertido en Bonos Municipales y, además, una rebaja de la cantidad que no exceda de un ingreso neto declarado afecto al Global Complementario por rentas del art. 20 N° 2 y del N° 8 art. 17.

- Incluir los bonos municipales dentro de los instrumentos que la nueva ley de reforma tributaria considera como ahorro personal neto de las personas naturales, reduciendo temporalmente el impuesto personal Global Complementario (o postergándolo) por aquella parte de la renta que se destine a inversiones en Bonos Municipales; y, sólo cuando se liquiden, rescaten, giren o enajenen estos instrumentos se produce el efecto tributario de la cancelación del tributo en el año que ello ocurra (año del desahorro). Se hace presente que la inversión en estos instrumentos queda definitivamente liberada de tributación hasta un monto de 10 UTA..

Los contribuyentes que se pueden acoger a esta mecánica son aquellos del Impuesto Unico de Segunda Categoría y los del Global Complementario. Ellos deciden si se acogen o no al mecanismo señalado, cuya decisión es irreversible. Las inversiones son en valores nominativos o unipersonales. Sólo por instrumentos determinados emitidos por Bancos, Financieras, Compañías de Seguros, Fondos Mutuos y Fondos de Pensiones. Aquí debiera ampliarse a bonos emitidos por las municipalidades. El Servicio de Impuestos Internos llevará un registro de estas instituciones receptoras, debiendo ellas llevar un control de las inversiones para entregar esta información a fines de año a los contribuyentes y al SII.

B. *Decreto Ley N° 3.475 sobre Ley de Timbres y Estampillas*

En el N° 1 del artículo 24 de este Decreto Ley, donde se hace mención a las exenciones reales del impuesto a ciertos documentos, debería agregarse: "y los relativos a la emisión de Bonos Municipales que se coloquen por las municipalidades".

C. *Decreto Ley N° 825 sobre Impuesto al Valor Agregado (IVA)*

Dentro del artículo 12 letra E, las exenciones que se refieren a las siguientes remuneraciones y servicios deberían modificarse e

incorporar a los Bonos Municipales en el N° 10: "Los intereses provenientes de operaciones con instrumentos financieros, Bonos Municipales y de créditos de cualquier naturaleza".

VIII. CONCLUSIONES

El análisis del tema permite formular las siguientes conclusiones:

1. Desde el punto de vista jurídico, es posible la emisión de Bonos Municipales en Chile. La Constitución lo permite y sólo se requeriría la modificación de leyes específicas como es el caso de la Ley Orgánica de Municipalidades y el Decreto Ley de Rentas Municipales. Estas disposiciones deben ser modificadas para considerar en forma expresa a los Bonos Municipales como medios de financiamiento.
2. Aun considerando el hecho de que los recursos para inversión que manejan actualmente las municipalidades son pequeños, es posible pensar en la emisión de Bonos Municipales para el financiamiento de ciertos proyectos de envergadura. En este caso, sería necesario que los fondos que se asignan a nivel regional, principalmente para infraestructura, se gestionen a nivel comunal. Así se requerirá de un ente coordinador para aquellos proyectos que afecten a más de una comuna, lo cual sucede corrientemente en el caso de los proyectos de infraestructura.
3. Tanto el análisis tributario como de los montos financieros involucrados en los eventuales proyectos que potencialmente podrían financiarse con Bonos Municipales llevan a la conclusión de que una iniciativa como la que se ha estudiado requiere de una evaluación económica a fin de medir el impacto que tendría en la política fiscal y monetaria del país. Desde la perspectiva tributaria, es necesario evaluar el impacto que las exenciones propuestas tendrían en el rendimiento de los tributos. En cuanto al monto de los proyectos

involucrados, éstos también podrían afectar la política monetaria y, muy especialmente, la fiscal.

4. Para que el financiamiento a través de Bonos Municipales tenga viabilidad es necesario dotar a las municipalidades de capacidad para detectar necesidades y gestionar proyectos de cierta envergadura. En la actualidad las municipalidades carecen de recursos humanos, profesionales y de personal administrativo para enfrentar un desafío como el que se ha expuesto a través del presente trabajo. El problema de los recursos humanos para llevar adelante una iniciativa como la propuesta debe enfrentarse desde tres perspectivas distintas. Primero, es indudable que se debe mejorar la capacidad técnica de las municipalidades, especialmente en lo que dice relación con el diagnóstico de sus reales necesidades. Esto deberá ser acompañado de un aumento de los ingresos de las personas que se dedican al servicio público. Segundo, los proyectos deben considerar fondos para que las municipalidades puedan contratar con terceros la capacidad técnica para la formulación, evaluación y gestión del mismo. Tercero, también es posible pensar en el apoyo que pueden entregar algunos organismos centralizados de Gobierno. Finalmente, como ya se ha dicho, esta limitación en la capacidad de gestión puede ser resuelta a través de la contratación de servicios profesionales que deberán ser incluidos en los costos del proyecto. Además, se podría crear un registro para efectos de control de profesionales que participarían tanto en la gestión financiera de la emisión de bonos, como de la gestión del proyecto.
5. Por último, se estima que el mecanismo de los Bonos Municipales llevará paulatinamente a una real descentralización, dado que las municipalidades podrán formular planes de inversión de mediano plazo. La ventaja evidente de este esquema se puede resumir en lo siguiente: se dejaría la política de soluciones parciales para reemplazarla por una de soluciones definitivas, coherentes y claras dentro de un horizonte de mediano plazo. La labor difícil y rigurosa deberá

ser la planificación, la ejecución y el control, respecto de la cual no existe en la actualidad una cultura municipal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amdursky & Gillette, *Municipal Debt Finance Law, Theory and Practice*. Little Brown Co. 1985.
- Aronson & Schwartz, *Management Policies in Local Government Finance*. Municipal Finance Criteria, Standard & Poor's. ICMA 1981.
- Boisier, Sergio "La Descentralización. Un tema difuso y confuso", *Documento de Trabajo*, marzo 1991, CPU.
- _____"Notas sobre regionalización, descentralización y desarrollo regional", *Documento de Trabajo*, agosto 1991, CPU.
- Constitución Política del Estado de Chile, marzo 1980.
- DFL N° 251, sobre Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, de 1931.
- DL N° 3.063, Decreto Ley sobre Rentas Municipales.
- DL N° 824, Ley de la Renta.
- DL N° 825, Ley sobre Valor Agregado.
- DL N° 1.328, sobre Administración de Fondos Mutuos, de 1976.
- DL N° 3.063, Ley de Rentas Municipales.
- DL N° 3.475, Ley de Timbres y Estampillas.
- DL N° 3.500, sobre Nuevo Sistema Previsional, de 1989.
- DL N° 3.475, Ley de Timbres y Estampillas.
- DL N° 825, Ley sobre Valor Agregado.
- Diamond, Larry "Reconsideración del nexo entre desarrollo económico y democracia", *Estudios Públicos* 49, verano 1993, CEP.
- Ley N° 18.045, sobre Mercado de Valores, de 22 de octubre 1981.

Ley Nº 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Ley Nº 18.815, sobre Fondos de Inversión.

Mideplan. *Manual de Gestión Comunal*, 2a. edición.

Ruiz Fernández, Julio "Niveles de Descentralización en el marco de la nueva legislación sobre administración regional y local", *Documento de Trabajo 28/92*, CPU.

Public Securities Association, PSA New York International City Management Association. *Fundamentals of Municipal Bonds*, 4th Edition.

Serplac V Región. *Balance de Gestión 90-91*. Región de Valparaíso.

_____. *Balance de Gestión 92*. Región de Valparaíso.

Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales (IULA). Centro de Capacitación y Desarrollo de Gobiernos Locales (CELCADEL). *Manual de Administración de Proyectos de Desarrollo Local*. 1988.

Yáñez, José "Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas (locales)", *Estudios Públicos 45*, verano 1992, CEP.

Participación Privada en el Desarrollo Local

LUIS MENESES V. E IRMA MIRANDA H.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo del país es una tarea a la que deben contribuir todos los sectores de la sociedad y con mayor razón quienes en una economía social de mercado están llamados a ser agentes protagónicos del mismo. El sector privado ha demostrado ser una eficiente palanca de progreso económico, siendo en algunos casos criticado por considerar que su aporte es insuficiente en la resolución de los problemas sociales que afectan a un porcentaje importante de la población.

Parece necesaria una acción más estrecha entre el sector privado y el público, particularmente con las municipalidades, que son el primer referente que el ciudadano tiene en la búsqueda de soluciones a sus dificultades. Es por ello que resulta útil explorar las posibilidades de trabajo conjunto entre los particulares y las corporaciones edilicias, dado que si se desea seguir potenciando el desarro-

Luis Meneses V.

Abogado, Universidad de Chile. Secretario de Planificación de la Ilustre Municipalidad de La Cisterna.

Irma Miranda H.

Abogada, Universidad de Chile. Magíster en Derecho Público, mención Derecho Administrativo, Universidad de Chile. Asesora Jurídica en la Dirección de Control de la Ilustre Municipalidad de Santiago.

llo armónico del país se hace cada vez más necesario fortalecer el nivel comunal, apoyando resueltamente las iniciativas que emprenden los gobiernos locales en la búsqueda de progreso y bienestar para sus comunidades.

En este trabajo se pretende mostrar las diversas formas en que este desafío puede ser asumido por el sector privado y de qué manera las municipalidades pueden transformarse en agentes impulsores y facilitadores de la actuación de los particulares en este ámbito. La disposición a trabajar mancomunados debe provenir de ambos sectores, pues no es suficiente que el sector municipal llame al privado a participar en las iniciativas que impulsa, sino que requiere que ese llamado sea escuchado por quienes son los actores más importantes, de conformidad con el modelo económico imperante en el país.

I. REFLEXIONES GENERALES ACERCA DEL ESTADO EN UNA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

El desarrollo del país es la aspiración recurrente de los estados y en tal sentido el sistema económico se estima como pieza fundamental. En la actualidad existe una tendencia creciente en la mayoría de los países del mundo hacia la economía social de mercado como instrumento económico de progreso, el que se caracteriza por constituir un sistema abierto a la creación de formas distintas de solución a los problemas, a ideas y caminos nuevos en que la institucionalidad pública juega un rol preponderante. Ello impide una definición rígida del papel del Estado; más bien lleva a la determinación de tareas y funciones flexibles en su contenido, compatible con la diversidad y multiplicidad de los objetivos de sus instituciones.

Entre los elementos sustanciales de una economía social de mercado, y que interesan para este trabajo, es posible destacar:

- A. Libertad de decisión para los distintos actores económicos.
- B. Propiedad privada como condición necesaria para incentivar la iniciativa individual.

- C. Relación equilibrada entre la eficiencia económica del mercado y la redistribución estatal.
- D. Política orientadora del Estado, destinada a establecer el marco general para la acción individual, marginándose de intervenir en sus decisiones.

La función central del Estado se orienta a conservar y mejorar la política ordenadora fijando condiciones generales tendientes a permitir que la actividad económica prospere, privilegiando al sector privado como motor de desarrollo.

La economía social de mercado se sustenta sobre la idea básica de considerar el sistema económico y social como una unidad, toda vez que el hombre como ser económico es a la vez un ser social. Como consecuencia de lo anterior la política ordenadora debe preservar la indivisibilidad de ambas partes y conducir a una relación óptima entre el sistema económico y el sistema social, con el propósito de asegurar un creciente nivel de calidad de vida de la población.

II. LAS MUNICIPALIDADES COMO ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN UNA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

En cuanto a la actitud que adopta la administración del Estado, la experiencia indica que la aplicación del principio de subsidiariedad, elemento consustancial de la economía social de mercado, ha demostrado ser un camino difícil de recorrer, pues significa desprenderse de alguna función, para que, en definitiva, se produzca una disminución del peso del Estado.

En un país de tradición centralista como Chile, este escenario se ha presentado no sólo desde la perspectiva de la administración estatal hacia el exterior, sino que también desde el interior y en relación a las distintas instituciones que la conforman.

El instrumento que dinamiza la subsidiariedad en la organización administrativa del Estado es la descentralización, entendida ésta como el sistema administrativo en el cual la ley crea personas

jurídicas de derecho público con autonomía administrativa y financiera, asignándoles funciones y/o territorios propios.

La fuerza de los acontecimientos hace que las municipalidades actuales sean el mejor ejemplo del afán descentralizador que postulan mayoritariamente los diversos sectores de la sociedad chilena.

Sin embargo, dicho proceso es incompleto en la medida que estas entidades locales no descentralicen su acción en la propia comunidad, entendida ésta como personas naturales, organismos comunitarios, entidades sin fines de lucro y empresas, es decir, el sector privado.

III. EL LOGRO DE LOS FINES MUNICIPALES Y EL SECTOR PRIVADO

Como ya se ha señalado, y en la perspectiva del Estado subsidiario, la administración municipal está concebida en forma abierta a la intervención de órganos privados y de particulares.

Existen procedimientos legales que regulan la intervención privada en el cumplimiento de las funciones municipales, sea en forma activa o en tareas de colaboración. Estos procedimientos, en algunos casos, se rigen por normas de carácter administrativo y en otros adoptan fórmulas contractuales de derecho común.

El municipio es un ente competente para prestar determinados servicios públicos, entendidos éstos como la actividad relacionada con la satisfacción de una necesidad pública, lo que significa que está legalmente dotado de capacidad e instrumentos para contribuir a la solución de los aspectos inherentes a dichas necesidades

Las municipalidades han trabajado tradicionalmente en forma conjunta con el sector privado, siendo mayor o menor la intensidad de la coparticipación, fruto del modelo económico y social imperante en el país. En efecto, en la década de los sesenta la colaboración entre los sectores privado y municipal tenía una expresión bastante disminuida, limitándose a la provisión de elementos de uso y consumo habitual, necesarios para el funcionamiento adminis-

trativo de las oficinas. El resto de las funciones eran prestadas generalmente a través de infraestructura material y recursos humanos propios del ente local.

A medida que se fue abriendo paso a un modelo económico, en el cual el sector privado ha sido protagonista constante y creciente del desarrollo del país, las municipalidades han ido confiando importantes tareas al sector particular.

A partir de esta realidad, es posible distinguir tres formas genéricas de trabajo conjunto entre ambos sectores, cuya naturaleza y características son diferentes.

1. El sector privado como apoyo a la gestión interna del municipio

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades contempla expresamente la facultad que tienen los municipios para cumplir sus funciones con la participación del sector privado. Estas atribuciones se encuentran contempladas en la letra f) del artículo 5º, y en el inciso 2º del artículo 6º de dicho cuerpo legal.

Efectivamente, la primera disposición citada establece las atribuciones para adquirir bienes muebles e inmuebles y para celebrar contratos que impliquen la ejecución de acciones determinadas.

Los mecanismos contemplados por la norma jurídica van desde la propuesta pública hasta las cotizaciones directas, pasando por las propuestas privadas, todo ello en función de los montos comprometidos.

Del texto literal de las disposiciones mencionadas se desprende que el legislador concibió como una atribución municipal la decisión de recurrir al sector privado para apoyarse en su gestión.

En materia de apoyo a la gestión interna del municipio es muy amplia la gama de requerimientos que se formulan al sector privado, en la que pueden señalarse las siguientes:

a) Prestaciones personales:

En este ámbito el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales¹ permite a las municipalidades contratar a honorarios a personas naturales, con el propósito de cumplir labores accidentales o para cometidos de carácter específico.

En virtud de esta facultad se contrata a profesionales para realizar estudios específicos en un plano determinado, al término del cual se produce la desvinculación contractual.

Esta forma de contratación no admite la incorporación de personal para cumplir labores habituales del municipio.

La ventaja de apoyarse en el sector privado en la realización de estudios es que se puede disponer de personal especializado en diversas materias, el que una vez cumplido su cometido abandona la administración municipal, lo que impide el crecimiento desmesurado del aparato municipal.

b) Adquisición de bienes y servicios:

A través de este tipo de actos jurídicos los municipios pueden adquirir todos los bienes muebles e inmuebles necesarios para su funcionamiento, tales como artículos de oficina, mobiliario, equipos computacionales, vestuario para el personal, impresos, aseo de oficinas, vigilancia de inmuebles, mantención de equipos, etcétera.

Dependiendo del monto involucrado,² este tipo de contratos se celebra previa licitación pública. Las normas aplicables son las de derecho común, que en ocasiones son complementadas con normativa impuesta por la administración municipal, la que se encuentra contenida en las denominadas bases de licitación.

c) Contratos de obras materiales:

En general las municipalidades licitan la ejecución de las distintas obras necesarias para el cumplimiento de sus fun-

¹ Ley N° 18.883 de 1989.

² Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, art. 5°, letra f, e inciso 2° del art. 4°.

ciones, siendo el sector privado el que se constituye en la empresa constructora externa a la municipal, dado que en el sistema económico imperante, que consagra el principio de subsidiariedad, los entes locales no ejecutan en forma directa este tipo de acciones, aunque concurren con el financiamiento.

En este sentido es de responsabilidad de las Corporaciones Municipales y de los privados que esta fórmula opere en forma eficiente, evitando que por la vía de un eventual desprestigio exista la tentación de volver a concentrar en manos públicas la ejecución directa de este tipo de tareas. Es necesario perfeccionar los mecanismos de licitación y contratación de las obras, simplificando las exigencias contenidas en las bases administrativas; elaborar contratos que tengan presente la protección de los intereses de ambas partes, mejorando los registros de contratistas; en definitiva, haciendo más fluida la relación entre el municipio y las empresas.

d) **Contratos de concesión de servicios municipales:**

En este ámbito es necesario tener presente que los municipios pueden encargar al sector privado la realización de las tareas concretas atinentes al cumplimiento de un servicio municipal determinado.

Este mecanismo se ha denominado "de privatización de los servicios municipales". Los ejemplos más característicos lo constituyen la extracción de basura domiciliaria, barrido de calles, mantención de áreas verdes, de semáforos, señales viales, mobiliario urbano y otras de similar naturaleza, cuya principal característica es que se trate de un servicio a la comunidad.

La legislación al contemplar la actuación privada en el cumplimiento de las funciones municipales es generosa en términos de concebir en forma amplia la eventual participación privada. No obstante, en lo que se refiere al contenido concreto de la acción, encuentra un límite natural en cuanto a que las potestades públicas de que están investidos los órganos comunales no pueden traspasarse a los particula-

res o entidades privadas que bajo un vínculo contractual ejecutan actividades propias de una función. Así por ejemplo, en la mantención de cierta área verde, el contratista no tiene capacidad para aplicar las sanciones que respecto del uso de tal área hubiese establecido un municipio en la respectiva Ordenanza Local.

Siguiendo con el ejemplo, dado que las municipalidades tienen poca capacidad de fiscalización, la situación descrita hace que muchas de las áreas verdes sean deterioradas por el público, sin que el contratista pueda ejercer ninguna autoridad al respecto. Es conveniente que en las bases de la licitación se establezca la posibilidad de que el contratista formule denuncias ante el correspondiente departamento municipal, las que una vez comprobadas serán remitidas al Juzgado de Policía Local. Es necesario hacer presente que los mayores costos producidos por el deterioro son, en definitiva, asumidos por la municipalidad.

No se debe confundir este tipo de “concesión de servicios” con la entrega en “concesión de bienes municipales o nacionales de uso público”, dado que en el primer caso lo que se contrata es la ejecución de acciones concretas para dar cumplimiento a una función municipal y por ello la corporación paga un precio al concesionario. En la segunda figura, el municipio otorga el uso preferente de un inmueble a una persona natural o jurídica para que realice una determinada actividad con o sin fines de lucro. En este caso es el contratista quien debe pagar un precio al municipio.

2 El sector privado sin fines de lucro en el cumplimiento de funciones municipales

2.1 El siete por ciento de libre disponibilidad

Las municipalidades, de conformidad con la letra g) del artículo 5º de su Ley Orgánica Constitucional, pueden otorgar subvenciones o aportes a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones.

Para comprender adecuadamente la amplitud de tal norma, es útil consignar cuáles son las funciones municipales susceptibles de ser cumplidas por este tipo de entidades, y para ello es conveniente adoptar la misma clasificación que utiliza la ley, esto es, funciones privativas y compartidas.

a) Funciones privativas:³

- La promoción del desarrollo comunitario.
- La elaboración del Plan de Desarrollo Comunal.

b) Funciones compartidas:⁴

- La asistencia social.
- La salud pública.
- La protección del medio ambiente.
- La educación y la cultura.
- La capacitación y la promoción del empleo.
- El deporte y la recreación.
- El turismo.
- La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia, y
- El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Esta amplia gama de funciones puede ser cumplida mediante la acción de entidades sin fines de lucro, siempre y cuando se utilice adecuadamente esta facultad. En efecto, el municipio no puede transformarse respecto de estas personas jurídicas en una mera fuente de financiamiento de sus gastos de operación, ni tampoco transferir recursos para que estas entidades cumplan sus funciones propias, si ellas no son de aquellas que el municipio deba asumir por mandato de la ley.

³ *Op. cit.* Ley Orgánica, artículo 3º.

⁴ *Op. cit.* Ley Orgánica, artículo 4º.

En consecuencia, resulta necesario determinar algunas condiciones básicas para considerar procedente el otorgamiento de aportes a estas entidades:

- Que se trate de personas jurídicas sin fines de lucro.
- Que presenten programas susceptibles de ser evaluados en su cumplimiento.
- Que la función a cumplir se encuentre contemplada entre aquellas que por ley les corresponde asumir a los municipios.

Dado que son muchas y muy variadas las entidades que cumpliendo con los requisitos formales solicitan subvenciones a las municipalidades, y teniendo presente que los recursos son siempre limitados, tanto por las condiciones financieras de la municipalidad de que se trate como por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que establece como límite máximo de los recursos a aportar el 7% del presupuesto municipal,⁵ es conveniente que las autoridades locales determinen algunas variables que, ponderadas, puedan arrojar criterios de priorización que orienten al Concejo municipal al momento de adoptar el acuerdo de otorgar subvenciones o aportes a estas instituciones.

En consecuencia, los recursos que el municipio acuerde destinar al cumplimiento de funciones municipales a través de este mecanismo debieran constituir un fondo al cual las mencionadas entidades puedan optar compitiendo entre sí, mediante la presentación de programas y proyectos susceptibles de ser evaluados social y económicamente.

Es importante señalar que cada vez más las municipalidades deben constituirse en articuladoras de los recursos disponibles en la sociedad. No es posible concebir un municipio cuyos agentes sean especialistas en cada una de las áreas en que tiene competencia; en consecuencia es recomendable aprovechar la especialización que en determinadas materias han ido adquiriendo este tipo de instituciones.

⁵ *Op. cit.* Ley Orgánica, art. 5º, inciso 1º.

La suscripción de convenios aparece como una buena fórmula para asegurar el eficiente empleo de los recursos públicos para los fines que al municipio interesan, de conformidad con su Ley Orgánica y con los requerimientos de su comunidad.

Es aconsejable que las municipalidades se apoyen en estas entidades, que sin duda pueden significar un aporte importante en la búsqueda de fórmulas de solución de los diversos problemas que deben enfrentar las autoridades locales.

Como una forma de explicitar la participación que pudieran tener en el ámbito de la asistencia y el desarrollo social estas instituciones sin fines de lucro, es posible imaginar un sistema articulado de atención integral del individuo con problemas socio-económicos a lo largo de las distintas etapas y circunstancias de su vida. En efecto, para la atención de los menores en situación irregular las municipalidades no debieran necesariamente crear centros propios, sino aprovechar los que han sido establecidos por instituciones de amplia experiencia en esta materia, tales como el Hogar de Cristo, el Hogar Mi Casa, la Fundación Integra, la Fundación Niño y Patria o muchas otras que existen en el país.

Si, como es natural, se desea que niños en situación "regular" se desarrollen en la misma condición, es posible imaginar un convenio con la Asociación de Guías y Scouts de Chile o con el Consejo Local de Deportes o con alguna universidad u otros entes que se encuentren en condiciones de preparar y ejecutar programas destinados a utilizar el tiempo libre de los menores en actividades recreativas y formativas que sirvan de complemento a la educación formal.

Frente a los problemas de drogas, es posible suscribir acuerdos transfiriendo recursos a organismos especializados en la materia y que cumplan la condición de no perseguir fines de lucro. En materia de capacitación ocupacional es altamente recomendable convenir con las corporaciones o fundaciones que han creado los organismos empresariales, tales como la Cámara Chilena de la Construcción, la Cámara Nacional de Comercio o la Sociedad de Fomento Fabril, por citar algunos, que permitan vincular la calificación del recurso humano con el aparato productivo del país.

La atención judicial de los sectores deprimidos de la población se encuentra ya encomendada a la Corporación de Asistencia Judicial, dependiente del Ministerio de Justicia.

En síntesis, el enorme potencial que este segmento del sector privado ofrece a las municipalidades es de indudable valor, siendo posible alcanzar un mayor dinamismo en el desarrollo de esta fórmula si existe una actitud resuelta de las autoridades locales.

Criterios para priorizar el otorgamiento de subvenciones o aportes del municipio

Tal como se mencionó, es necesario establecer criterios de priorización para el otorgamiento de estos aportes a las diversas entidades interesadas en cumplir funciones municipales.

Los criterios que a continuación se señalan constituyen sólo una propuesta absolutamente perfectible, dada la gran variedad de antecedentes que se pueden considerar al momento de resolver.

1. Se favorecerán las iniciativas que se orienten al desarrollo social por sobre aquellas que enfatizan la atención de carácter asistencial. Se preferirán programas que promuevan el desarrollo específico de sectores sociales, apoyando aquellos trabajos proyectados sobre la base de experiencias anteriores que indiquen especialización técnica, con el fin de asegurar el logro de sus objetivos. Se deben privilegiar propuestas de desarrollo basadas en metodologías participativas, y cuyos objetivos finales conduzcan a la adquisición y manejo de destrezas permanentes en los beneficiarios.

2. Se favorecerán las propuestas cuyo costo/beneficio sea comparable. Es decir, que prevean etapas cuyos estados de avance y focalización contemplen indicadores objetivamente medibles. Se preferirán aquellos programas con menor costo de operación, siendo deseable que estos gastos sean absorbidos en su totalidad por la entidad solicitante de la subvención; que su cobertura sea masiva; que el costo por beneficiario sea menor en comparación con el costo promedio ideal, calculado en función del cociente entre la población comunal y la suma total de subvenciones solicitadas al municipio.

3. Se debe privilegiar aquellas instituciones que aporten recursos propios para el desarrollo de sus programas. Se favorecerá a aquellos organismos que comprueben aportes externos para la ejecución de sus programas, de manera que la subvención solicitada sea complementaria a los recursos existentes, sean éstos propios o de terceros no municipales. Se deberá considerar positivamente la experiencia en el quehacer comunal, es decir, aquellas instituciones que tengan presencia y agencias locales.

4. La municipalidad debería asignar recursos a aquellas iniciativas que signifiquen una continuidad, respecto de trabajos ya realizados o presenten fórmulas de autorreproducción en el tiempo.

Es deseable apoyar a instituciones que ya se encuentran realizando trabajos; esto permite dar continuidad en el tiempo a las labores que han tenido un impacto favorable en la comunidad. Esto supone disponer de un instrumento de evaluación útil para dichos propósitos. Se deberá preferir aquellas propuestas que se orienten a ir superando progresivamente la dependencia de la subvención municipal.

Estas y otras variables que puedan incorporarse deben ser operacionalizadas asignándoles puntajes y considerando cada variable con una importancia ponderada similar.

La determinación de un procedimiento tiene por objeto otorgar transparencia al manejo de estos importantes recursos, que alcanzan en su tope máximo al 7% de los ingresos municipales, 14.000 millones de pesos aproximadamente, con el propósito de evitar la transferencia de recursos por motivaciones diferentes a las que contempló el legislador, como pudieran ser las orientaciones ideológicas de las instituciones, lo cual significaría graves distorsiones al sistema. Este mecanismo es muy permeable a la acción proselitista y es por ello que hay que adoptar todas las medidas necesarias para evitar el uso inadecuado de esta facultad, habida consideración que se trata de recursos públicos.

2.2 El sector privado en la administración de los servicios traspasados

De conformidad con el artículo 38 del Decreto Ley N° 3.063, Ley de Rentas Municipales, las Corporaciones Edilicias debieran destinar preferentemente los recursos del Fondo Común Municipal a crear, mantener y prestar servicios a la comunidad local. Además, podrán tomar a su cargo servicios que estuvieran siendo atendidos por organismos del sector público, o del sector privado, en este último caso ateniéndose al principio de subsidiariedad.

En virtud de dicha norma se produjeron los traspasos desde el Gobierno central de la administración de los servicios de educación, salud primaria y menores.

Por su parte, el artículo 12 del DFL 1-3.063 de 1980 establece que las municipalidades que tomen a su cargo servicios de las áreas de educación, de salud o de atención de menores podrán entregar dicha administración y operación a personas jurídicas de derecho privado que no persigan fines de lucro.

La entrega en administración a que se alude en el párrafo anterior se debe realizar previa licitación pública.

Efectivamente, este mecanismo se utilizó al inicio del proceso de municipalización y son variados los casos en que, especialmente los establecimientos educacionales de enseñanza técnico-profesional, fueron transferidos al sector privado sin fines de lucro a través de corporaciones creadas por organismos empresariales como la Cámara Chilena de la Construcción, la Sociedad de Fomento Fabril o la Cámara Nacional de Comercio. Sin embargo, tal proceso se detuvo debido a las dificultades de financiamiento que enfrentan dichos sectores traspasados. No obstante, esta posibilidad se encuentra latente y es posible reactivarla en el evento de cambiar las condiciones financieras de esos servicios públicos.

Es importante la participación del sector privado en la educación, por cuanto es el lugar de encuentro ideal del aparato productivo y de servicios del país con el sector encargado de preparar a las generaciones que se incorporarán a la vida laboral activa. No es admisible que exista divorcio en este campo, dado que el modelo económico por el cual optó el país requiere una orientación educacio-

nal acorde con las necesidades de una economía abierta al mundo, y, en consecuencia, necesitada de recurso humano cada vez más calificado.

Aun si no se reactivare el proceso de traspaso de la administración a manos del sector privado, es necesario que los empresarios realmente se involucren en la definición de una educación compatible con los cambios estructurales que en materia económica ha experimentado Chile. No basta que el empresariado realice donaciones en dinero o especies al sector educacional municipal; se requiere que participe activamente en la determinación de las carreras a entregar, en sus programas de estudio, en la definición de los equipamientos y en todo lo que sea necesario, a fin de garantizar una adecuada inserción de los egresados en la actividad laboral.

Cualquier esfuerzo que el sector privado realice en su conjunto será altamente rentable en el mediano plazo, por cuanto le permitirá disponer de un recurso humano calificado específicamente, aumentando por esta vía la productividad y competitividad. Descontando la alta rentabilidad social que tiene para el país una educación dirigida a ser coherente con los objetivos nacionales, permite elevar, además, mediante el propio esfuerzo, las condiciones de vida de los individuos.

3 El sector privado y los municipios en empresas conjuntas: Concesiones de bienes

La opinión pública, cada vez con mayor fuerza, está pidiendo a sus municipalidades que atraigan inversiones a sus territorios y que procuren brindar los incentivos necesarios para que los privados establezcan nuevos negocios en sus comunas. Ya no basta con ser un buen administrador comunal, ni un eficiente custodio de lo que se tiene. Por el contrario, exige que las autoridades edilicias sean capaces de transformar el viejo municipio, exclusivamente prestador de algunos servicios públicos, en auténticos motores de desarrollo.

Lo anterior implica incentivar la capacidad creadora de los agentes municipales, siendo indispensable incorporar a esta nueva etapa de modernidad a todos los sectores que puedan ayudar en

este propósito, particularmente al sector privado, que es en definitiva el elemento dinamizador del proceso de desarrollo económico. Sin embargo, incorporar a los privados implica la capacidad de comprometerlos a participar desde dentro del sistema en forma resuelta, y abandonar la estrategia que consiste básicamente en que la autoridad municipal se acerca a los empresarios para solicitarles ayuda en la concreción de algún programa o proyecto ideado por la municipalidad, que busca resolver alguna carencia que afecta a algún sector de la comunidad. Es decir, ya no es posible concebir al hombre de empresa como un mero financista desvinculado absolutamente de los problemas que afectan a la población. Los mecenas, si bien es cierto serán siempre bien acogidos, no parecen ser la mejor fórmula para que el sector privado participe en el desarrollo de las comunas. Es esencial que el compromiso se asuma desde el inicio, esto es participando en el diagnóstico, formulación y evaluación de las acciones que sea necesario realizar, para posteriormente involucrarse en la ejecución de la alternativa elegida.

Para lograr este nuevo enfoque es indispensable que las municipalidades aprovechen de mejor manera el sistema de concesiones de bienes nacionales de uso público y municipales, por cuanto en ellas existen potencialidades que aún no han sido suficientemente aprovechadas, y que serían instrumentos útiles para afrontar desafíos difíciles con sus siempre escasos recursos.

En efecto, los municipios pueden entregar a particulares concesiones en virtud del artículo 6º inciso 3º. de la Ley Orgánica de Municipalidades, que establece: "De igual modo, podrán otorgar concesiones para la prestación de determinados servicios municipales o para la administración de establecimientos o bienes específicos que posean o tengan a cualquier título".

Para poner en marcha este mecanismo establecido en la ley, las municipalidades debieran realizar, entre otras, las siguientes acciones:

- a) Identificar proyectos de inversión que enmarcados en los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Comunal⁶

⁶ *Op. cit.* Ley Orgánica, art. 58, letra a.

sean susceptibles de ser desarrollados por particulares. Dichas iniciativas debieran cumplir con las siguientes características:

- Que sean útiles a los objetivos de desarrollo local, lo que significa que sean coherentes con las políticas previamente establecidas por el municipio en su Plan de Desarrollo Comunal, y acordes con el uso de suelo dispuesto en el respectivo Plan Regulador Comunal. En esta materia, es necesario que los gobiernos locales sean capaces de generar las modificaciones que la realidad indique, para que dichos instrumentos no representen un obstáculo a los propósitos de desarrollo.
- Que representen una necesidad insatisfecha de la comunidad. Esto es, que no sean meras imposiciones de parte de la autoridad, la cual en muchas oportunidades siente que debe cumplir el papel de tutor de los ciudadanos y en tal carácter cree que tiene la obligación de pensar por ellos e interpretar sus aspiraciones. Es indispensable, por lo tanto, que se realicen los estudios que sean pertinentes para verificar las necesidades reales de las personas y de qué manera ellas esperan que les sean resueltas.
- Que, previos estudios, demuestren ser rentables. Esto es que los potenciales inversionistas aprecien, a partir de los antecedentes expuestos por la municipalidad y de sus propias investigaciones, que la inversión tendrá un retorno acorde con las expectativas, e igual, o mejor, que las otras opciones de inversión que ofrezca el mercado. Una manera de graficar lo anterior es imaginar la entrega en concesión de un terreno a un particular para construir un balneario. En este caso será necesario demostrar que existirá la demanda adecuada, para que mediante el cobro de tarifas la inversión resulte rentable.

- b) Determinar la forma en que se efectuará el llamado a licitación al sector privado, pudiendo optarse por alguno de los siguientes sistemas:
- Elaboración de un proyecto que contemple todos los detalles de la obra, a la vez que las bases administrativas que regulen el funcionamiento de la concesión en todos sus aspectos.
Este sistema presenta la ventaja de facilitar la evaluación de las distintas propuestas, por cuanto todas estarán necesariamente ofreciendo sobre la misma base; las diferencias se darán respecto del plazo y precio de la concesión.
Sin embargo, este sistema también presenta una desventaja al inhibir el espíritu creador de los particulares interesados, quienes no pueden ofrecer en sus propuestas distintas alternativas arquitectónicas, constructivas y de financiamiento.
 - Otro sistema de licitación consiste en que la municipalidad prepare sólo un anteproyecto en el que se deje libertad para ofrecer distintas alternativas.
En este caso se dificulta un tanto la evaluación de las ofertas, por cuanto aparecerán variados aspectos diferenciadores entre ellas, lo cual hace que la decisión final de adjudicación contenga una serie de criterios de carácter subjetivo.
 - Otra fórmula que los municipios podrían utilizar al hacer el llamado al sector privado es definiendo sólo los términos de referencias generales, esto es, el programa que deberá considerar la construcción y los objetivos esenciales que tendrá que contemplar en su funcionamiento. Es decir, no existen proyecto ni anteproyecto constructivos; sólo un programa describiendo lo que deberá contemplar. No se establecen bases administrativas detallando la forma de funcionamiento de la concesión, sino que se deja entregada a las ofertas de los particulares

interesados, fijando sólo términos de referencia amplios.

Esta forma requiere que los inversionistas proponentes tengan conocimiento previo de los criterios de evaluación, dado que al ser todas las ofertas diferentes impera el criterio subjetivo que puede ser moderado por pautas objetivas que necesariamente debería aplicar la administración municipal al momento de adjudicar la concesión.

Este sistema presenta la característica de captar toda la capacidad creadora de los inversionistas, quienes pueden volcar su experiencia en las respectivas ofertas.

No obstante, cualquiera fuera el sistema empleado, las municipalidades deben mantener contactos desde el inicio con los potenciales interesados para recibir sus sugerencias, atendido el hecho de que sin duda manejan una cantidad de antecedentes que de no ser considerados en la licitación pueden hacerla fracasar.

- c) Adecuar los instrumentos de planificación para hacerlos compatibles con el mecanismo de concesiones, dado que las rigideces de éstos pueden hacer imposibles los proyectos de inversión.

Una vez determinados los objetivos de desarrollo de la comuna (Plan de Desarrollo Comunal) e identificadas las inversiones en que pueda participar el sector privado, es indispensable verificar que el Plan Regulador permita su ejecución. De no ser así, será necesario introducir las modificaciones que se requieran. Es labor fundamental de las municipalidades crear las condiciones adecuadas para una inserción fluida del sector privado en esta forma de participación en el desarrollo local.

El Plan Regulador Comunal debe ser un elemento facilitador del desarrollo y no transformarse por su inmovilismo en un freno difícil de remover. La fórmula debe ser la realización de lo necesario y no sólo de lo posible.

Como una manera de ejemplificar lo expuesto, se presentan a continuación algunos tipos de inversiones susceptibles de ser asumidas por el sector privado con sus propios recursos.

El municipio de La Cisterna ha detectado que muchos buses interprovinciales acostumbran detener sus máquinas tanto para dejar como para recoger pasajeros en un determinado punto de su territorio. Con el paso del tiempo dicha actividad ha ido creciendo en intensidad, produciendo dificultades de tránsito en el sector y considerables molestias para los usuarios de tales servicios. Cercano al lugar, la municipalidad espera disponer de los terrenos adecuados para promover la construcción de un rodoviario con todos los servicios, tanto para las empresas de transporte como para los pasajeros.

Realizados los sondeos con algunos transportistas, el municipio se percató de que existe un real interés en contar con dichas instalaciones, y un enorme entusiasmo entre los pasajeros de disponer de un recinto que otorgue seguridad y comodidad para ellos. La municipalidad no dispone de los recursos públicos para emprender tal inversión, y decide entonces llamar a licitación la concesión de sus terrenos, con el propósito que el sector privado con sus propios recursos lleve adelante tal proyecto.

La concesión otorgada permitirá al inversionista realizar la obra y obtener la rentabilidad que ésta produzca por un lapso que se determine en su propia oferta. El plazo de duración de la concesión deberá permitir al inversionista amortizar su inversión en una primera etapa y luego, al momento de empezar a obtener ganancias pagará un precio periódico (mensual, semestral o anual) a la respectiva municipalidad.

Al término del plazo estipulado para la concesión, las instalaciones quedarán en poder de la municipalidad, la que podrá licitar en esta oportunidad un rodoviario y no un terreno.

En el ejemplo se puede apreciar cómo es posible resolver una necesidad sin distraer recursos públicos, sirviendo en este caso la municipalidad como un órgano articulador de los requerimientos de la población con la capacidad de respuesta del sector privado.

Actualmente existe en la Municipalidad de La Cisterna una iniciativa ya conversada con el sector privado, destinada a desarrollar un complejo recreativo en terrenos municipales, que contempla la

construcción de tres restaurantes, acuario, insectario, locales de artesanía popular, parque de entretenimientos mecánicos y otras instalaciones. El sector privado ha demostrado gran interés por participar en el llamado a licitación por la concesión de dichos terrenos y ha aportado interesantes sugerencias para el éxito de esta empresa.

Con este sistema se pueden emprender soluciones a problemas tales como la falta de lugares de estacionamiento en las ciudades; la carencia de infraestructura turística en lugares de atractivo natural; la seguridad peatonal, permitiendo la construcción de pasarelas peatonales sobre vías congestionadas. Dichas instalaciones, al ser complementadas con locales comerciales en su superficie, pueden cumplir con la condición de ser rentables. Al tratarse de vías congestionadas tienen una potencialidad de consumidores importantes.

Otro ejemplo para tener en cuenta es la construcción, por parte de particulares, de áreas verdes en bienes nacionales de uso público complementadas con parques de entretenimientos, que hacen posible recuperar la inversión, obtener ganancias y brindar a la comunidad un lugar de agrado. Esto es, el particular recibe en concesión los terrenos y como condición se impone la obligatoriedad de que en una parte de los mismos se construya un área verde abierta gratuitamente al público y el resto al parque de entretenimientos, por cuyo uso se cobrará una tarifa que haga posible que la inversión sea rentable.

Las posibilidades que presentan los contratos de concesión de bienes nacionales y municipales son enormes, siendo su límite la capacidad creadora del hombre, que ha demostrado ser inagotable cuando se dan condiciones propicias para su desarrollo.

IV. INCENTIVOS TRIBUTARIOS AL SECTOR PRIVADO POR COLABORAR CON EL SECTOR MUNICIPAL

La Ley de Rentas Municipales establece en su artículo 47, inciso 3^o,⁷ que los contribuyentes que declaren sus rentas efectivas

⁷ DL N° 3.063 de 1979.

demostradas mediante un balance general, y que efectúen donaciones a los establecimientos que se señalan en el inciso siguiente, podrán rebajar como gastos las sumas pagadas, para los efectos de determinar la renta líquida imponible gravada con los tributos de la mencionada ley. El inciso siguiente menciona las instituciones que se verán involucradas en esta disposición, entre otras, los establecimientos educacionales, hogares estudiantiles, establecimientos de salud y centros de atención de menores.

No hay duda de que este tipo de estímulo es absolutamente insuficiente, y se requiere que lo aportado por el contribuyente pueda ser descontado directamente de los respectivos impuestos fiscales, lo que permitiría una eficaz descentralización de los recursos tributarios y una adecuada fiscalización por parte de los contribuyentes de los aportes que realizan.

Por otra parte, las municipalidades pueden utilizar mecanismos destinados a incentivar la instalación de actividades industriales y comerciales mediante una rebaja de la tasa de referencia de las patentes municipales.

La determinación del monto a pagar por el mencionado tributo se calcula aplicando un porcentaje, que va desde un piso de 2,5 por mil hasta un techo de 5 por mil del capital propio del contribuyente. Es decir, la municipalidad podría rebajar el porcentaje de referencia que está fijado en el límite superior a tramos inferiores, procurando atraer inversiones a su territorio jurisdiccional. En la práctica ningún municipio del país ha disminuido el referido guarismo.

Por su parte, el artículo 42 de la Ley de Rentas Municipales establece que los derechos municipales relativos a los servicios que se prestan u otorgan a través de la Dirección de Obras, referidos a urbanización y construcción, son los máximos que pueden cobrarse y, por lo tanto, las municipalidades podrán rebajarlos o suprimirlos. Este mecanismo fue ideado para estimular la construcción, pero en la práctica no ha operado debido a que las municipalidades no lo han utilizado.

La Ley N° 19.247, que introduce modificaciones a la Ley de la Renta, establece en su artículo 3° la normativa que rige las donaciones con fines educacionales. Estas favorecen a los estableci-

mientos educacionales administrados directamente por las municipalidades o por sus corporaciones; los establecimientos de educación media técnico-profesional, administrados de conformidad con el Decreto Ley N° 3.166 de 1980; las instituciones colaboradoras con el Servicio Nacional de Menores que no tengan fines de lucro; los establecimientos de educación pre-básica gratuitos de propiedad de las municipalidades, etc.

Dichos aportes los pueden realizar los contribuyentes que deban declarar su renta efectiva, sobre la base de contabilidad completa para los efectos del impuesto de primera categoría, excluidas las empresas del Estado o aquellas en que el Estado, sus organismos o empresas y las municipalidades tengan una participación o interés superior al 50% del capital.

Las donaciones deberán destinarse a financiar un proyecto educativo aprobado previamente por el Intendente regional y patrocinado por la respectiva municipalidad.

Estos aportes deberán efectuarse en dinero, y los donantes tendrán derecho a rebajar como crédito en contra del impuesto de primera categoría el 50% de las donaciones efectivamente pagadas.

Se establece el límite del 2% de la renta líquida imponible del impuesto de primera categoría o el equivalente a 14.000 Unidades Tributarias Mensuales, si dicho límite fuese superior.

Aquella parte de la donación efectivamente pagada, que no puede ser utilizada como crédito, se imputará como gasto.

El proyecto educativo deberá estar referido a la construcción, adquisición, instalación, alhajamiento, reparación, puesta en marcha o mejoramiento de la infraestructura o equipamiento de un establecimiento educacional, o a la capacitación y perfeccionamiento de sus profesores y a financiar otros gastos operacionales.

Sin duda que este mecanismo se puede transformar en una palanca de desarrollo del sector educacional de incalculables proyecciones y será tarea de las municipalidades preparar proyectos educativos interesantes de financiar por parte de los hombres de empresa del país, quienes verán reflejados en hechos concretos sus aportes. Es decir, existe una identificación plena entre el tributo y su utilización, circunstancia que no ocurre respecto de los tributos fiscales que pasan a formar parte de una masa que serán aplicables a los distintos fines del Estado.

Cabe hacer presente que el incentivo durante los años tributarios 1994 y 1995 será de un 70% y en 1996 disminuirá a un 60%. A partir de 1997, se aplica el régimen normal establecido en las disposiciones permanentes de la ley, que alcanza al 50%.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

La normativa vigente permite un importante grado de relaciones entre el sector privado y municipal, siendo responsabilidad de ambos asumir este desafío: las municipalidades generando los espacios que la hagan posible y el sector privado asumiendo el rol protagónico que el actual modelo económico le asigne.

Del análisis de la normativa vigente se concluye la necesidad de flexibilizarla con el propósito de que las municipalidades puedan adaptarse a la lógica con que funciona el sector privado, entregándole herramientas tales como la capacidad de endeudamiento para financiar obras de desarrollo que generen condiciones adecuadas para una mayor actividad económica, lo que en definitiva beneficiará a la comunidad en su conjunto al generar fuentes de trabajo y mayores ingresos para la municipalidad.

Es necesario determinar con cierto grado de precisión las acciones que las municipalidades debieran cumplir preferentemente a través del sector privado, sea éste con o sin fines de lucro. Lo anterior permitiría que los particulares tuvieran mayor claridad respecto de los espacios en los cuales podrían desarrollar su actividad.

El municipio debe ser un organismo articulador de las alternativas de solución que las propias organizaciones han venido desarrollando, aportando recursos y recabando servicios.

Las municipalidades deben utilizar todas las facultades que en materia de incentivos tributarios les entrega la legislación y que por el momento se encuentran desaprovechadas.

El sector privado debe generar iniciativas tendientes a incorporar al desarrollo local aquellos bienes municipales o nacionales de uso público que se encuentran inactivos.

El municipio requiere de la participación del sector privado desde el inicio de los programas o proyectos que pretende impulsar, esto es, recibir sugerencias, contenidos, formas de ejecución, sistema de evaluación, que sean una demostración concreta de que el desarrollo local es una tarea no sólo del sector municipal, sino que es fundamental el concurso de los privados para obtener los frutos del crecimiento.

2. Recomendaciones

En pro de fortalecer el trabajo de los municipios con el sector privado, y en relación a los aspectos ya mencionados en el análisis, se desprenden las siguientes recomendaciones:

a) Apoyo a la gestión interna

En este campo todavía es posible avanzar sustancialmente y para ello se propone distinguir el tipo de acciones que necesariamente deben quedar en el ámbito municipal, de aquellas otras que pueden ser desarrolladas a través del sector privado.

En el primer tipo se pueden señalar todas aquellas que se ubican en el ámbito del ejercicio de las potestades de carácter público; entre ellas cabe mencionar las reglamentarias, fiscalizadoras y las sancionadoras. Entre las reglamentarias se encuentran las facultades para dictar ordenanzas y reglamentos; las fiscalizadoras corresponden a la potestad de hacer cumplir a los ciudadanos la normativa referida a las construcciones y urbanizaciones; al aseo y ornato; las de tránsito y transporte público; del medio ambiente, y, en general, todas aquellas disposiciones en que tiene injerencia la municipalidad. Finalmente se debe mencionar la sancionadora, que corresponde a los castigos o penas que aplica la autoridad municipal por la vía administrativa a sus funcionarios y/o contribuyentes, por las

infracciones cometidas tales como multa, clausura y otras de similar naturaleza.

En el segundo tipo se tiene una amplia gama de acciones que pueden ser cumplidas apoyándose en la gestión del sector privado, por ser éstas más propias de éste que del sector municipal. Entre ellas se pueden mencionar las labores de aseo de oficinas, mantención de edificios y vehículos, atención de salas cunas para los hijos de los funcionarios, recaudación de impuestos, elaboración de estudios, labores de vigilancia, mantención de máquinas y muebles de oficina, atención de problemas sociales, mantención de áreas verdes, de señales de tránsito, semáforos y muchas otras.

Sin embargo, a pesar de que esto es posible, son muchas las municipalidades que continúan cumpliendo esas tareas a través de personal propio, lo que las obliga a restarlos del cumplimiento de aquellas funciones que son esenciales e indelegables.

Es por lo señalado que se propone que los municipios realicen los análisis correspondientes a fin de determinar la mejor alternativa para ejecutar esas tareas. No deben existir dogmas sobre el particular, dado que en algunos casos será mejor la alternativa propia, especialmente en comunas alejadas, y en otros el camino indicado será el apoyo en el sector privado.

b) Apoyo en el sector privado sin fines de lucro

Existen innumerables instituciones que cumplen tareas asimilables a muchas de las funciones municipales, lo que posibilita tener otras alternativas de uso de los recursos. Parece razonable que frente a la decisión de utilización de los mismos sea obligatorio que el alcalde someta a consideración del Concejo municipal la evaluación técnico-económica que permita definir la más conveniente a los intereses de la comunidad, teniendo presente que el propósito es cumplir la función de la mejor manera, con la mayor calidad y al más bajo costo.

Es necesario considerar que la problemática social es esencialmente dinámica y, en consecuencia, surgirán necesariamente nuevas cuestiones que se requerirá abordar, no siendo recomenda-

ble crear estructuras rígidas con personal propio que puedan llegar a transformarse en una pesada carga para las arcas municipales. Conviene, más bien, utilizar la red de soluciones que emanan de la propia sociedad, que podrá ser evaluada constantemente, con la posibilidad de ampliar, modificar o suprimir aquellas que no resulten adecuadas a los propósitos municipales.

El crear alternativas de ejecución directa implica el riesgo de no poder controlar el crecimiento de estas unidades operativas, lo que dificulta la determinación del costo que implicará atender un problema social específico. Esta situación se aclara bastante cuando se conviene con el sector privado su ejecución, dado que desde el comienzo se sabe el costo que tendrán para el erario municipal determinadas acciones, y sólo se entregarán recursos en la medida que se vayan cumpliendo los objetivos predeterminados.

Todo lo anterior lleva a concluir sobre la necesidad de que los municipios realicen las evaluaciones de las diversas alternativas de forma que la elegida sea la más conveniente al interés público.

c) Sector privado como administrador de los servicios traspasados

En el sector educación se propone constituir Consejos Educativos Comunes, integrados en igualdad de condiciones por representantes del sector privado y municipal, cuyas funciones serán las de fijar las políticas educacionales de la comuna, los programas de estudio, las especialidades a impartir en la educación técnico-profesional y otras materias que permitan hacer compatible la realidad comunal con el tipo de educación que se otorgue a los educandos. A través de este órgano colegiado será posible recoger las particularidades de las economías locales y adaptar la enseñanza a los requerimientos de la zona.

En el ámbito de la salud primaria se propone:

- La participación de las instituciones privadas de salud, con el propósito de ampliar la atención hacia los beneficiarios del sistema público de salud.
- Mientras esta situación no se revierta, las municipalidades debieran suscribir convenios con las Isapres, con el objeto

de obtener el pago de las atenciones que brindan a los afiliados a esas entidades. Para esos efectos el Ministerio de Salud deberá gestionar la entrega a los municipios del listado de los afiliados al sistema privado de salud; por su parte las municipalidades, una vez brindada la atención, procederán a facturarla ante la respectiva Isapre, cobrando los mismos valores del sistema público.

d) Negocios conjuntos: Concesiones de bienes

El ámbito de las acciones conjuntas con el sector privado puede estimarse como interesante y son muchos los proyectos de desarrollo local que pueden llevarse a efecto si las municipalidades abren los espacios necesarios. Los sitios eriazos, que abundan en nuestras comunas, son un testimonio de inactividad de parte de los municipios, los que pese a la falta de recursos públicos no han intentado movilizar al sector privado para que éste los utilice en beneficio del desarrollo comunal.

Por lo señalado, es útil proponer que la legislación faculte a los particulares a presentar proyectos de inversión en bienes nacionales de uso público o municipales eriazos que, por una parte, generen fuentes de empleo y, por la otra, recursos al erario municipal.

Sin embargo, es necesario que dichas iniciativas queden contempladas en el Plan de Desarrollo Comunal. Frente a la iniciativa que cumpla con las condiciones señaladas, la municipalidad debería pronunciarse fundadamente, ya sea para acogerla o bien para rechazarla, previo conocimiento del Concejo municipal

e) Otros mecanismos de financiamiento

Capacidad de endeudamiento

La dinámica de la economía hace aconsejable que las municipalidades tengan la facultad de endeudarse para financiar proyectos de desarrollo local que tengan la característica de generar desarrollo económico, los que a su vez producirán los recursos necesarios

(vía permisos de construcción, patentes municipales, impuesto territorial) para servir adecuadamente la deuda.

La forma de endeudamiento podrá ser a través de créditos directos o por la vía de emisión de bonos municipales.

El sistema permitiría la construcción de obras de infraestructura, las que luego, mediante el cobro de tarifas por su uso, posibilitarían el servicio de la deuda o el rescate de los bonos. Un ejemplo es la construcción de estacionamientos subterráneos bajo las áreas verdes de las principales ciudades del país.

Ampliación del sistema de leasing

Esta fórmula de endeudamiento ha operado muy restringidamente en el sector municipal, dado que sólo se autoriza para financiar la compra de máquinas y vehículos. Se hace recomendable que se autorice para adquirir mobiliario escolar, instrumental médico y otro tipo de elementos que, por ser de alto costo, no es posible financiar en un solo ejercicio presupuestario.

Licitación de la cartera vencida

Dada la inconveniencia de mantener aparatos propios de cobranza administrativa y judicial, por el costo que ello implica y el incierto retorno que eventualmente se pudiera obtener, esta fórmula permitiría rescatar parte de lo que hoy es una deuda de difícil recuperación para la municipalidad.

f) Incentivos tributarios

En esta materia es conveniente que las municipalidades adopten un rol mucho más activo y utilicen a plenitud la actual normativa que permite rebajas en las patentes municipales y en los permisos de construcción, mecanismos ambos que no han sido utilizados por cuanto se ha preferido mantener los actuales niveles de ingresos municipales sin aportar a su incremento por la vía del crecimiento económico.

Sin perjuicio de lo anterior, se hace necesario explorar otras

formas de atraer inversiones a las comunas, mediante la entrega de incentivos al sector privado, de carácter eminentemente local como son las siguientes:

- Rebaja del monto a pagar por concepto de patentes municipales en forma proporcional a la mano de obra empleada residente en la comuna e inscrita como desempleados en la Oficina Municipal de Colocaciones.
- Imputación de un porcentaje de los gastos que las empresas destinen a capacitación de personas desempleadas de la comuna, a la suma que les corresponde pagar por concepto de patentes municipales.
- Facultar a las municipalidades para discriminar en la rebaja de los derechos de construcción respecto de aquellas inversiones de interés local. Por ejemplo construcción de infraestructura turística (hoteles, camping), museos, parques recreativos. El actual sistema sólo permite rebajas de carácter general, lo que posibilita que sean favorecidas actividades que no corresponden a los objetivos contemplados en el Plan de Desarrollo Comunal.

Las Concesiones y el financiamiento de proyectos de infraestructura urbana a nivel municipal

MARÍA AMALIA JERIA R.
ISABEL LAZO O.

INTRODUCCIÓN

Tradicional e históricamente los municipios fueron Instituciones prestadoras de servicios en aspectos muy básicos de las necesidades locales “como el aseo y ornato, mantenimiento del alumbrado público y tránsito”.

La causa principal de estos limitados objetivos municipales era la falta de autonomía económica, toda vez que en la Constitución Política de 1925 que rigió hasta el año 1973 se establecía que las municipalidades dispondrían de las rentas que determine la ley, lo que significaba que estaban sujetas al legislador y al Gobierno central, a fin de ser incluidas en los aumentos periódicos de impuestos que debían aprobarse en el Congreso.

Este era el aspecto más crítico de la administración local, puesto que ello impedía toda tentativa de autonomía o de una eficaz acción en beneficio de la comunidad.

María Amalia Jeria

Arquitecto, posgrado en Gestión Inmobiliaria. Secretaria Comunal de Planificación y Coordinación de la I. Municipalidad de Las Condes.

Isabel Lazo O.

Abogado. Dirección Jurídica de la I. Municipalidad de Las Condes.

Esta carencia de recursos influía en su deficiente gestión porque las obras de verdadero interés público, por su elevado costo, no estaban al alcance de las arcas municipales, relegando con ello a los municipios a un segundo plano meramente administrativo.

Así por ejemplo las municipalidades perdieron sus atribuciones relacionadas con la policía, salubridad, construcción de infraestructura, reparación de caminos, obras públicas, movilización, etc.

Esta dependencia administrativa contribuyó además a generar otros vicios como una excesiva improvisación en la gestión municipal y la ausencia de medios de participación en la comunidad.

Ahora bien, es claro que la sola recuperación de las atribuciones municipales no soluciona por sí sola el escenario descrito, si éstas no tienen los recursos económicos adecuados para desarrollarlas en forma eficiente.

Con la dictación del DL 1.289 del año 1976 se inicia un trascendente cambio en la administración municipal al introducirse modificaciones que tienden a corregir defectos de la legislación anterior. En dicho decreto se contempla un sistema de planificación vinculado al desarrollo integral de la comuna y se consagra un mecanismo de participación de los intereses municipales a través del Consejo de Desarrollo Comunal. En un comienzo la acción de este organismo fue muy poco eficiente, ya que su función era solamente de mera asesoría.

De acuerdo a la nueva concepción de los municipios, introducida con el DL 1.289 ya citado y posteriormente perfeccionada con la dictación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695, de 1988), se amplían con creces los objetivos de los municipios, tales como el orden público y la asistencia social, entre otros, lo que obliga a las municipalidades a contratar profesionales capacitados para dichas funciones, produciéndose una tecnificación de las plantas municipales. Esta transformación ve nacer unidades técnicas como las Secretarías Comunales de Planificación, Departamento de Construcción y otros, que inician las tareas de diagnosticar las necesidades más urgentes de la comuna y generar los respectivos proyectos de inversión y materializarlos.

Estas innovaciones positivas que introdujo la nueva legislación citada sólo vinieron a tener una relevancia práctica con la

dictación de la nueva Ley de Rentas Municipales, contenidas en el DL 3.063 de 1979, en atención a que aumentaron considerablemente los recursos municipales, entre ellos el impuesto por permisos de circulación, los derechos establecidos por la ley o por los propios municipios etc. A su vez, la Ley de Rentas Municipales crea el Fondo Común Municipal, mediante el cual se crea un mecanismo redistributivo en favor de las municipalidades más "pobres".

Sin embargo, en la práctica este Fondo Común Municipal no ha conseguido acercarse al equilibrio deseado entre las diversas comunas, y, por el contrario, se ha constituido en un elemento adverso para la pretendida autonomía municipal, en especial para las municipalidades consideradas "ricas" como Providencia y Las Condes, puesto que deben entregar más de la mitad de los recursos obtenidos a dicho fondo, con lo cual no pueden satisfacer adecuadamente las necesidades de la comuna, sobre todo aquellas referidas a inversiones más costosas como las de infraestructura, las cuales han sido definitivamente pospuestas.

A lo señalado hay que añadir el cuantioso monto de recursos que significa a los municipios el traspaso de la atención primaria de los servicios de salud y establecimientos educacionales de carácter fiscal, que agravó más la situación de escasez de recursos, puesto que si bien en un comienzo estos establecimientos se financiaron con los aportes que los respectivos ministerios les entregaban a los municipios, el elevado costo de operación de éstos obligó a las municipalidades a cubrir los déficit que se producían.

Es indudable que la legislación actual revela un significativo avance del régimen municipal, pero nunca suficiente para hablar de una real y efectiva "autonomía municipal". Por tanto, cuando se hace referencia a ella no es más que un mito escrito en la letra.

Un factor importante para acercarnos a una real "autonomía municipal" es contar con una legislación adecuada acorde con la dinámica actual de los municipios, en que los requerimientos de la población son cada vez mayores.

En países en desarrollo como el nuestro, el presupuesto del Estado es y será siempre insuficiente para satisfacer los requerimientos cada vez mayores de la población, lo que hace necesario buscar nuevos caminos para contar con el financiamiento que se necesita,

siendo uno de los más importantes y atractivos el proveniente del sector privado.

Este trabajo pretende orientar y proponer en el terreno de las realizaciones concretas fórmulas que permitan optimizar, por una parte, el financiamiento municipal a base de la legislación vigente, y, por otra, insertar al sector privado en las realizaciones de las grandes obras de infraestructura frente a las cuales los ingresos municipales siempre serán insuficientes. Para que esto efectivamente suceda es necesario encontrar medios eficaces y novedosos que incentiven al sector privado a invertir.

Cuando se habla de incentivos necesariamente se está aludiendo a la factibilidad real de que este sector pueda recuperar su inversión.

Para ello existen, a nuestro juicio, diversas fórmulas o mecanismos interesantes de analizar, algunos de los cuales ya se han concretado en forma exitosa.

Por último, es necesario plantear que el fundamento teórico que existe tras el análisis que se presenta es aquel referido al principio del beneficio; es decir, que exista una correspondencia entre los beneficios que los miembros de una comuna reciben de los gobiernos locales y el aporte que éstos hacen en términos de tributos y derechos para financiarlos.

I. ANÁLISIS DE LAS CONCESIONES COMO VÍA DE FINANCIAMIENTO PARA CONSTRUIR INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

1. Bienes nacionales de uso público

Como base para el análisis es conveniente precisar el significado de ciertos conceptos como el de "Bienes Nacionales de Uso Público" y "Concesiones".

Conforme a lo preceptuado en el art. 589 del Código Civil, son Bienes Nacionales de Uso Público aquellos cuyo dominio pertenecen a la nación toda y cuyo uso pertenece a todos los habitantes de la nación (camino, calles, plazas, puentes, etc.).

En relación a los Bienes Nacionales de Uso Público pueden distinguirse dos tipos de uso :

a) Uso común

Constituye la norma general y consiste en la facultad que tienen todos los habitantes de la nación para servirse de estos bienes, conforme a su destino y de acuerdo a los usos que les han sido determinados por las leyes en forma explícita.

Este uso común se caracteriza por ser anónimo, pasajero, colectivo y gratuito. La condición de gratuidad implica que el usuario generalmente no está sujeto a pago de tasas u otros gravámenes que condicionen este uso. Sólo excepcionalmente la autoridad está autorizada a cobrar por el uso de estos bienes en la forma de derechos.

De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la administración de estos bienes es una función privativa de las municipalidades en lo que se refiere al radio urbano. La tuición de los bienes que no forman parte del radio urbano le corresponde a la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas (Art. N° 5 letra c) del DS N° 662 del Ministerio del Interior, 1992, que fija el texto refundido de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.)

b) Uso especial

Aun cuando una de las características de estos bienes es ser destinados al uso general o común de los habitantes, los particulares, en determinados casos, pueden obtener de la autoridad u órgano competente el permiso para un uso preferencial.

Este uso preferencial puede ser bajo dos modalidades: permisos o concesiones.

b.1 Permiso

Conforme a lo preceptuado en el art. 46 de la Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal, el permiso es la autorización dada por el alcalde a una persona individualizada, en la forma de

un poder jurídico exclusivo y revocable para *usar* una parte determinada de un bien nacional de uso público.

b.2 Concesiones

De acuerdo con el mismo precepto que se ha indicado, la concesión puede definirse como el derecho concedido por el alcalde a una persona individualizada para hacer *uso* preferente y con carácter de cierta permanencia de un bien nacional de uso público.

A diferencia del permiso, en la concesión importa la satisfacción del interés general de la comunidad (ejemplo: instalación de un parque de entretenciones, de puestos de periódicos o de puestos de frutos); su precariedad es menos acentuada y sólo puede ser revocado antes del vencimiento del plazo, cuando sobreviene un menoscabo o deterioro grave al uso común o cuando concurren otras razones de interés público. Por último, salvo que la concesión concluya por incumplimiento de las obligaciones del concesionario, éste tiene derecho al pago de la indemnización de perjuicio que corresponda al daño emergente.

Los municipios, en su carácter de administradores de los bienes nacionales de uso público del radio urbano, poseen la facultad para entregar éstos en concesión o permiso y establecer derechos por los servicios que presten.

Resulta interesante reflexionar sobre la naturaleza jurídica de la función municipal en relación a la infraestructura urbana, en el sentido de visualizarla como un "servicio" que la municipalidad presta a la comunidad.

Es de trascendental importancia definir una postura al respecto, toda vez que si visualizamos la actividad municipal en materia de infraestructura urbana como un servicio, significa que ésta puede exigir a los usuarios de estas infraestructuras un pago de derechos por su uso, ya que todo servicio exige una contraprestación por parte del usuario y beneficiario de él.

Ayuda a llegar a esta conclusión el hecho de que si la mantención o construcción de obras de infraestructura urbana es un servicio municipal igual que el transporte y tránsito público y el aseo y ornato de la comuna, entre otras, y por estas últimas los beneficiarios

están obligados a pagar los derechos establecidos, ¿por qué no habría de aplicarse el mismo criterio respecto del uso de infraestructura?

El cobro del parquímetro por estacionamiento de vehículos en calles es un claro ejemplo de ocupación de un bien nacional de uso público por el cual el particular está obligado a cancelar por su uso.

En este caso específico la municipalidad entrega a un particular la concesión de cierto espacio de las calles; éste instala los parquímetros y recupera su inversión mediante el pago que hacen los usuarios de este servicio, entregando una parte de éste al municipio como precio por la concesión.

Al igual que las calles, los caminos, puentes y otros, el espacio ocupado por los estacionamientos con parquímetros son de uso de todas las personas, en bienes nacionales de uso público; sin embargo quien no paga el derecho correspondiente simplemente no puede hacer uso del bien. Con esto llegamos a la *conclusión* de que efectivamente podrían realizarse vía concesión obras de infraestructura urbana, con financiamiento privado y cobrando un derecho por el uso que se haga de éstas.

2. Concesión en beneficio de la comunidad: El caso Hans Gildemeister

La antigua comuna de Las Condes que abarcaba los territorios que hoy corresponden a las comunas de Vitacura y Barnechea, incluía al río Mapocho y sus terrenos ribereños. Dichos terrenos se mantuvieron por largo tiempo como sitios eriazos, mostrando una imagen de abandono y gran deterioro urbano, especialmente en su ribera sur.

En aquel entonces (década de los '80), los alcaldes tenían la facultad de entregar en concesión a particulares en forma directa, terrenos de propiedad municipal o bienes nacionales de uso público bajo su administración. Actualmente la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades con las normas modificatorias de dicho cuerpo legal contenidas en la Ley N° 19.130 de mayo 1992 establece, en su artículo 55, que el alcalde requerirá del acuerdo del Conce-

jo, "para otorgar concesiones municipales, renovarlas y ponerles término".

La ribera sur del río Mapocho no obstante estar constituida por terrenos de inundación, era apta para la construcción de equipamiento deportivo y áreas verdes. El municipio de Las Condes nunca dispuso de recursos suficientes como para construirlos con financiamiento propio.

En este contexto, se entregó en concesión a los señores Gutiérrez Olivos y Hans Gildemeister parte de los terrenos de la ribera sur para que construyeran equipamiento deportivo, estableciéndose como precio de la concesión la construcción de un área verde pública abierta a la comunidad en la parte del terreno que no estaba siendo ocupado.

3. Concesiones en el actual marco jurídico

El actual marco jurídico obliga a los municipios a licitar las concesiones sobre bienes nacionales de uso público y sobre propiedades municipales. Dichas licitaciones pueden tener dos orígenes:

- a) El interés de un particular que desee optar a dicho beneficio, en cuyo caso deberá presentar al municipio su proyecto indicando:
 1. Objetivo de la concesión: Deberá señalar el fin específico del proyecto, explicando a través de una memoria el mayor detalle posible de la idea del proyecto para que se comprenda claramente el destino, uso y administración del mismo.
 2. Bosquejo de las obras civiles: Se deberá presentar un plano que contenga una planta general del terreno solicitado a una escala suficiente en que se distingan los edificios proyectados, su emplazamiento, circulaciones, estacionamientos, áreas verdes etc., a nivel de zonificación un plano de elevaciones.
 3. Beneficio que obtendrá la comunidad con el proyecto: Si

el proyecto es un campo deportivo, podría ofrecer por ejemplo a los sectores de escasos recursos acceso liberado con acreditación municipal o clases gratuitas en forma de cierta cantidad de becas a alumnos de los colegios municipales, etcétera.

4. Monto de la inversión que efectuará: Una memoria financiera en que se detalle el monto desglosado de las distintas inversiones en obras civiles, áreas verdes, gasto operacional, consumos básicos y otros.
5. Estudio financiero: Flujo de caja que señale período de retorno de la inversión, rentabilidad del proyecto etc.
6. Plazo solicitado: Duración de la concesión solicitada, expresada en años.
7. Aporte que recibirá el municipio: Si se consulta un aporte para el municipio, detallar monto, forma de entrega y período.

Con la aprobación de las unidades municipales correspondientes y del alcalde, la solicitud es presentada al Concejo para su aprobación o rechazo, de acuerdo a sus facultades. (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 19.130 del 19 de marzo de 1992, artículo 55, letra i.).

- b) El interés de la municipalidad por desarrollar un proyecto específico, como sería el caso de la construcción de infraestructura vial u otro.

En dicho escenario la municipalidad deberá redactar las bases de la licitación, especificando las condiciones técnicas, económicas, legales y plazos en los cuales entregará la concesión.

Es importante señalar que es necesario tener previamente los estudios de factibilidad técnico-económicos del proyecto en licitación, para poder establecer con anterioridad los flujos de retorno de la inversión consignando claramente las condiciones en las bases y posteriormente evaluar con transparencia las ofertas.

II. OTRAS FORMAS DE OBTENER RECURSOS PARA CONSTRUIR INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

1. Concesiones de publicidad en vías públicas

Una forma alternativa en que los municipios pueden obtener recursos para construir infraestructura pública es a través de las concesiones de publicidad en la vía pública.

Las grandes empresas invierten sumas muy importantes en sus campañas de marketing, a través de distintos medios de comunicación.

El avisaje en la vía pública es muy efectivo y no puede ser ignorado por el receptor, debido a que es un elemento que permanece en el lugar, independientemente de la voluntad del que transita.

Esta característica es la que hace que la vía pública sea tan atractiva como medio publicitario. A lo anterior se suma el costo de implementación que es sustancialmente menor al de otros medios.

¿No se podrían construir, entonces, pasos en desnivel en los que se permitiera publicidad incorporada en el diseño del mismo por un tiempo determinado?

Esto permitiría al municipio recuperar parte de la inversión. Se trata en este caso de un co-financiamiento con el sector privado de la infraestructura más costosa.

2. El caso de la construcción del Camino del Portezuelo: Una experiencia exitosa

La Ley General de Urbanismo y Construcciones, la Ley de Pavimentación, etc. pueden, si son bien utilizadas, constituirse en mecanismos para construir y mejorar infraestructura pública.

Un ejemplo de esto fue la construcción del Camino del Portezuelo, hoy Avda. Santa Teresa de Los Andes: una experiencia nueva de negociación municipal con la empresa privada, dentro del marco legal que puede ofrecer en su aplicación imaginativa y moderna.

Este proyecto fue posible gracias a una modificación, quizás la más importante de los últimos tiempos, que se hizo al Plan

Intercomunal de Santiago, que es el instrumento general de planificación que regula el desarrollo territorial de Santiago y de la Región Metropolitana. Dicho cuerpo legal se ha ido ajustando y modificando mediante decretos supremos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, posibilitando el desarrollo de la ciudad más allá de los límites del radio urbano. Dicha modificación está contenida en el DS N° 420 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) de 1979. En él se definieron para la Región Metropolitana tres grandes áreas que cambiaron el antiguo criterio del área urbana y área rural. Estas son:

- área urbana,
- área de expansión urbana y
- área de preservación del medio ambiente natural.

Las principales características de estas tres áreas son sus límites y las normas técnicas que condicionan su desarrollo en cuanto a densidad, edificación, urbanización, etc.

El área urbana está circunscrita dentro del radio urbano y es la que concentra la mayor densidad e infraestructura que le dan las condiciones apropiadas para su uso urbano intensivo.

El área de expansión urbana queda fuera y contigua al radio urbano, y es la que se planificó como un área de transición entre el área urbana y la de preservación del medio ambiente natural, en la cual, a través de una sectorización en subsectores geográficos, se definieron normas técnicas de edificación, superficies prediales mínimas, exigencias de nuevas infraestructuras, áreas verdes y equipamientos diferentes, a fin de lograr esta transición en forma gradual. En esta área fue donde se desarrollaron numerosos nuevos asentamientos humanos, como son los loteos de terrenos en La Dehesa, Santa María de Manquehue, San Carlos de Apoquindo, etc.

Las características y exigencias de estos loteos están normadas en adición al cuerpo legal antes citado por la Ley General de Urbanismo y Construcciones, por la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización y otras normativas técnicas específicas respecto de obras de defensa y servicio del terreno.

Algunas de las exigencias más importantes de los nuevos loteos es la de ceder nuevos espacios de uso público, como por

ejemplo los destinados a áreas verdes, la vialidad necesaria para su funcionamiento y la establecida en el instrumento de plan intercomunal de Santiago. La Ley General de Urbanismo y Construcciones (DFL N° 485 de 1975), en su art. 70 dispone "En toda urbanización de terrenos se destinarán gratuitamente a circulación áreas verdes y equipamiento las superficies que señale la Ordenanza General. En estas superficies quedarán incluidas las correspondientes áreas verdes de uso público, ensanches y apertura de calles que se contemplen en el Plan Regulador".

Además, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción señalaba la obligación de destinar a "equipamiento" como por ejemplo comercio, educación, culto, salud etc. un porcentaje de "hasta" un 3% del total del terreno loteado. Estos espacios de equipamiento podrían ser construidos por el loteador o cedidos al municipio, el que a su vez, de acuerdo a las facultades que la normativa vigente le permite, podría venderlos y destinar esos fondos para construir equipamientos en otros lugares que fueran más necesarios.

En el caso de la urbanización de La Dehesa, la municipalidad negoció con los loteadores el porcentaje de equipamiento exigido (no era rígido, sino que sólo se establecía el 3% como máximo; en la actualidad esto se aplica con tablas establecidas por la Seremi, Minvu); se aceptó un porcentaje de terreno destinado a equipamiento inferior al 3%, de modo que el valor de la diferencia, debidamente establecido mediante convenios, fuera aportado para cofinanciar la construcción del Camino el Portezuelo. Estos términos fueron aceptados por los loteadores, ya que en el área de expansión urbana los terrenos de equipamiento tienen menor plusvalía que los residenciales. Es así como esta obra de gran envergadura fue cofinanciada con estos aportes privados y fondos municipales.

3. La Ley General de Urbanización como mecanismo para construir con aportes privados

Como ya se mencionó, el DFL N° 458 "Ley General de Urbanismo y Construcción" (aludido en el ejemplo del Camino el Portezuelo), en el art. 134 señala: "Para urbanizar un terreno el

propietario del mismo estará obligado a ejecutar, a su costo, el pavimento de las calles y pasajes, las instalaciones sanitarias y energéticas, con sus obras de alimentación y desagües, y las obras de defensa y de servicio del terreno". "Las plantaciones y obras de ornato deberán ser aprobadas y recibidas por la Dirección de Obras Municipales respectiva". Con anterioridad a la dictación del DS MINVU N° 47 de 1992, estas obligaciones sólo eran aplicables a los loteos (como se vio anteriormente en el caso de los loteos de La Dehesa), pero lo interesante y nuevo que plantea esta nueva normativa es que asimila los procesos de densificación, ya sea en altura o por extensión, a los loteos, lo que permite hacerles exigencias de urbanización cuando en el terreno en que se proyectan no existen todas o las suficientes obras de urbanización como para recibir allí los nuevos trabajos de densificación propuestos.

Esto está dispuesto en los art. 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 y 2.2.4 del citado cuerpo legal. En el 2.2.4 se deja constancia que corresponde al Director de Obras la calificación de la "suficiencia de las obras de urbanización" para el desarrollo de los proyectos de densificación.

Es sabido que los terrenos aptos para lotear, especialmente en el sector oriente de la Región Metropolitana, son bastante escasos en la actualidad, y que ya no quedan terrenos para acoger las densidades poblacionales que según las estadísticas censales se proyectan a corto plazo. Es por esta razón que la tendencia actual es a redensificar barrios existentes, demoliendo casas y construyendo edificios, situación que ocasiona como promedio una densidad superior a la existente, entre 10 y 20 veces mayor. Es habitual la fusión de 2 o 3 terrenos que contenían una casa cada uno, demoler y construir un edificio con 30 o 60 departamentos.

A pesar de que este proceso es el lógico en una ciudad que aumenta su población, no es menos cierto que estos barrios reciclados no están preparados para este nuevo impacto que se inserta un poco a la fuerza en barrios que aún mantienen características residenciales de viviendas unifamiliares. La infraestructura normalmente es inadecuada, antigua o deteriorada. Aun cuando muchas veces en apariencia está en buenas condiciones, como por ejemplo el barrio El Golf de la comuna de Las Condes, sus pavimentos de 40 o 50 años,

que ya han duplicado su vida útil, se destruyen rápidamente con el tránsito de los vehículos pesados. Es decir, el índice de utilidad que hubiesen tenido si el barrio hubiese permanecido con las mismas características, se ve acortado tan violentamente que es imposible que los municipios puedan disponer de los fondos para la renovación de la infraestructura necesaria, no tan sólo para acoger estos nuevos asentamientos humanos, sino para permitir el buen funcionamiento de los existentes.

Si bien es cierto que este mayor número de viviendas y oficinas multiplicará lo que se recaude en contribuciones, es bien sabido que este es un proceso lento que no permite atender estas nuevas necesidades en el momento que se requiere.

Por otra parte, este proceso de "redensificación" baja ostensiblemente la proporcionalidad de áreas verdes por habitante, haciéndose indispensable la creación de nuevos espacios de esparcimiento al aire libre con abundante masa vegetal.

Es así como la nueva Ordenanza General (DS MINVU N° 47 de 1992) viene a reconocer esta realidad haciendo exigencias de aumento o mejoramiento de la urbanización y obligando a ceder espacios para circulación, áreas verdes y equipamiento. Lamentablemente, en lo que a áreas verdes se refiere, no establece la posibilidad ni el mecanismo de reubicación o negociación que el art. 70 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones permite a los equipamientos, situación que obligaría a ubicar los porcentajes de áreas verdes exigidos a cada proyecto, en el mismo terreno, lo que es ineficaz y contradictorio con el espíritu de la misma ordenanza. Pequeñas superficies de áreas verdes públicas en terrenos particulares no permiten un tratamiento y uso adecuados. Sería necesario insertar en esa normativa las modificaciones que permitan operar con las áreas verdes en forma similar o mejor que con los equipamientos, de modo que los particulares pudieran entregar los valores de los terrenos y formación de estas áreas al municipio para que éste en forma integral y coordinada cree nuevas plazas o parques, además de reestructurar o completar las existentes, las que muchas veces son sólo grandes extensiones de tierra.

En cuanto a la reposición y ampliación de pavimentos, sería necesario que los municipios en conjunto con el SERVIU Metropolitana-

no pusieran en práctica el mecanismo que la Ley de Pavimentación del año 1949 les permite en cuanto a efectuar estas pavimentaciones, recuperando estas inversiones por la vía de agregarlas a las contribuciones de los bienes raíces. Este procedimiento era aplicado antiguamente; lamentablemente, se dejó de utilizar y el deterioro de la ciudad así lo confirma.

Capítulo Tres *ión de los programas*

Estudios temáticos y de casos

NELSON HERRERA A.

INTRODUCCIÓN

Los municipios han comenzado a preocuparse crecientemente del costo que les significa la administración, ejecución y/o supervisión de diversos programas sociales que han surgido rápidamente desde el Gobierno central y que son aplicados a nivel municipal. La Oficina de Información al Consumidor, el Programa de Mujeres Jefas de Hogar, el Subsidio al Agua Potable, Programas de Capacitación para Jóvenes y otros son ejemplos de estos nuevos programas.

A lo anterior se agrega el crecimiento de nuevas opciones y requerimientos, como los programas de subsidios SUF, PASIS y otros.

Al parecer, los recursos humanos y materiales involucrados en estos programas son demasiado importantes como para que el municipio continúe absorbiéndolos, en que ello provoque algunos trastornos en sus cuentas financieras.

Nelson Herrera A.
Ingeniero Comercial y Master en Economía. Experto en Finanzas Municipales. Administrador Municipal de la I. Municipalidad de Conchalí.

Administración de los programas sociales

NELSON HERRERA A.

INTRODUCCIÓN

Los municipios han comenzado a preocuparse crecientemente del costo que les significa la administración, ejecución y/o supervisión de diversos programas sociales que han surgido recientemente desde el Gobierno central y que son aplicados a nivel municipal. La Oficina de Información al Consumidor, el Programa de Mujeres Jefas de Hogar, el Subsidio al Agua Potable, Programas de Capacitación para Jóvenes y otros son ejemplos de estos nuevos programas.

A lo anterior se agrega el crecimiento de nuevas opciones y requerimientos, como los programas de subsidios SUF, PASIS y otros.

Al parecer, los recursos humanos y materiales involucrados en estos programas son demasiado importantes como para que el municipio continúe absorbiéndolos, sin que ello provoque algunos trastornos en sus planes financieros.

Nelson Herrera A.

Ingeniero Comercial y Master en Economía. Experto en finanzas municipales. Administrador Municipal de la I. Municipalidad de Conchalí.

Por otra parte, el costo de la administración de los servicios de educación y salud ha adquirido tales dimensiones que actualmente algunos alcaldes comienzan a cuestionar seriamente la medida de traspaso operada desde 1981, cuando se implementó el sistema de descentralización regional y municipal en el país. Se han vertido opiniones drásticas respecto de la conveniencia de continuar con estos servicios, amenazando, incluso, con devolver escuelas y consultorios de no mediar un cambio en los flujos financieros que provienen de los ministerios para poder enfrentar los costos de la administración de estos servicios, evitando así que el municipio deba efectuar desembolsos para ello.

Desde luego, el origen del problema radica en las mayores atribuciones y responsabilidades que han asumido los municipios como producto de los traspasos de competencias desde el nivel central.

Basta con examinar los artículos 3º y 4º de la Ley Orgánica de Municipalidades para darse cuenta del cúmulo de responsabilidades que esto significa para los municipios.

Sin embargo, las escasas atribuciones en el campo de los tributos e impuestos de beneficio local, así como las insuficientes transferencias de recursos financieros provenientes del Gobierno central para costear los servicios traspasados, dejan a los municipios en una situación extremadamente incómoda al tener que responder a crecientes necesidades de la comuna con recursos financieros cada vez más escasos, situación que ha afectado principalmente a las inversiones municipales con recursos propios.

Durante 1993 y, con toda seguridad en 1994, no pocos municipios que tradicionalmente destinaban entre un 5 y 10% de su presupuesto para inversiones en la comuna, no han podido ni les será posible realizar estos planes, y sólo tendrán que conformarse con postulaciones a fondos gubernamentales, debido al creciente gasto que significa sostener los programas sociales.

Desde luego, ninguna autoridad municipal estaría dispuesta a rechazar la conveniencia que significa para la gestión local la administración directa de los programas sociales.

Por el contrario, existe consenso en cuanto a que el proceso descentralizador genera beneficios directos para la comunidad, ya

que, de esta manera, la administración municipal puede focalizar mejor los programas sociales principalmente porque está más cerca de la realidad.

Asimismo, no está en cuestionamiento el hecho de que la administración municipal, por operar en menor escala que el Gobierno cuando lo hace desde algún ministerio, puede ser más eficiente en los propósitos de beneficio social.

El problema radica simplemente en la diferencia entre exigencias sociales y las posibilidades financieras.

Si a lo anterior se agrega que en la mayoría de los municipios existe una capacidad débil para desarrollar nuevas técnicas administrativas, más modernas y eficientes, que les permita elevar los índices de productividad de sus programas sociales, entonces el problema se agudiza aún más.

En efecto, salvo algunas excepciones, los programas de capacitación que se realizan desde el propio Gobierno, institutos u organismos internacionales para los funcionarios municipales tienen objetivos demasiado generales como para que se puedan resolver los aspectos técnico-administrativos.

Hasta ahora se han efectuado mediciones de los costos municipales, principalmente en las áreas de la salud, y educación por cuanto aquí se concentran los mayores desequilibrios financieros.

En esta oportunidad, se buscará medir el gasto que efectúan los municipios por la administración del resto de la red de subsidios que otorga el Gobierno.

En la primera parte de este trabajo se dará cuenta de estos beneficios sociales que actualmente están administrando los municipios así como algunos programas, que, por su naturaleza, tienen características similares a los subsidios centralizados, en tanto se trata de recursos financieros, políticas y objetivos determinados desde algún ministerio, pero cuya ejecución y administración está a cargo del municipio.

A continuación se establecerá, para algunos casos en particular, una medición de los gastos en que incurren las municipalidades por esta administración.

Finalmente, se plantearán algunas conclusiones generales

acerca del impacto financiero que tiene, para el sistema municipal, la administración de subsidios y algunas propuestas que sirvan para disminuir los costos de administración de los diversos programas que ejecutan los municipios.

I. EL SISTEMA MUNICIPAL DE SUBSIDIOS

En cada municipalidad existe el Departamento Social (o Departamento de Desarrollo Comunitario), el cual tiene definidas tres funciones específicas:

- asesorar al alcalde y al Concejo en la promoción del desarrollo comunitario,
- prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, y
- proponer y ejecutar, cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con la asistencia social, salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación, deporte y recreación, promoción del empleo y turismo.

Por otra parte, el artículo 3º de la Ley Municipal señala como una función privativa "la promoción del desarrollo comunitario", sentencia que es complementada en el artículo 4º, donde se indica que las municipalidades podrán desarrollar directamente, o con otros órganos de la administración del Estado, "funciones relacionadas con la asistencia social, la salud pública, la educación y cultura, la capacitación y promoción del empleo, la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias".

De esta manera, en el amplio margen jurídico que norma las funciones sociales de la municipalidad se deja establecido que ésta puede actuar conjuntamente con otros órganos del Estado para realizar funciones de carácter asistencial en diversos campos.

Dada la amplia cobertura que adquiere actualmente el sistema de subsidios para los sectores más necesitados de la población,

la municipalidad juega un importante rol en la cadena de la administración de políticas sociales del Estado.

La mayoría de los subsidios que se otorgan a través del sistema municipal está focalizada a los sectores de mayores carencias. Para medir el nivel de pobreza se utiliza la Ficha CAS II, instrumento que, como se sabe, consta de indicadores para recoger información sobre las condiciones sanitarias en que vive la familia, cantidad y calidad de servicios básicos que posee la vivienda, el grado de hacinamiento en que viven las personas, etc.

Los subsidios destinados a financiar las actividades de educación, salud y atención de menores no requieren de mediciones previas a través de la Ficha CAS II.

Sin embargo, los subsidios familiares, las pensiones asistenciales y otras requieren necesariamente la cuantificación del grado de pobreza que otorga este indicador.

1. Subsidio Unico Familiar (SUF)

Corresponde a los subsidios destinados a las madres que, estando en condiciones de pobreza y no percibiendo asignaciones legales para ellas o sus hijos, tienen que encargarse de su mantención y alimentación.

El SUF es uno de los programas de subsidios que tiene mayor cobertura de beneficiarios. Fue creado en 1981 y su principal objetivo es aminorar las condiciones de pobreza en que viven las familias de los sectores marginales urbanos o rurales.

La condición de pobreza es definida por el puntaje que entrega la Ficha CAS. Este puntaje no es rígido y, de hecho, se ha modificado desde los inicios de los ochenta en que el tope estaba en 450 puntos y hoy éste llega a 585. El puntaje es determinado por las condiciones materiales y urbanas de la vivienda que posee o comparte el beneficiario, el grado de hacinamiento en que vive, su nivel educacional, etc.

Los subsidios SUF comprenden:

- a) **Subsidio Unico Familiar**
Subsidio de \$ 1.800¹ mensuales destinado a menores de 15 años que no sean causantes de asignación familiar y que además estén a cargo de un adulto sin previsión ni recursos económicos. Aparte de estos requisitos, el niño debe ser alumno regular de alguna escuela básica o, si tiene menos de seis años, estar al día en sus controles en el consultorio de salud de su comuna.
Este subsidio dura tres años y es renovable previa encuesta en cada oportunidad a través de la Ficha CAS que certifique la invariabilidad de los requisitos exigidos.
- b) **Subsidio a la madre**
Subsidio de \$ 1.800 mensuales dirigido a la madre que mantiene hijos a sus expensas y por los cuales obtiene el SUF.
Este subsidio, al cual se postula una vez que se es beneficiaria del SUF, dura hasta el 31 de diciembre del año en que el menor cumple 15 años. Sin embargo, al igual que con el SUF, se debe repostular cada tres años para acreditar la vigencia del puntaje de la Ficha CAS (condiciones de pobreza) y cumplimiento del resto de los requisitos.
- c) **Subsidio maternal**
Subsidio de \$ 1.800 mensuales destinado a mujeres embarazadas que se encuentren en situación de pobreza según Ficha CAS, y que tampoco posean beneficios previsionales. Este subsidio dura 10 meses y se postula a contar del 5º mes de embarazo. Sin embargo, dada su corta duración, el sistema está diseñado de modo que la finalización del trámite coincide con el nacimiento del niño, por lo que la madre cobra el subsidio de los 10 meses en un solo acto.

¹ Los subsidios SUF se reajustan a contar del segundo semestre de cada año. Los montos a que se hace mención en adelante son los vigentes a julio de 1993.

d) Subsidio al recién nacido

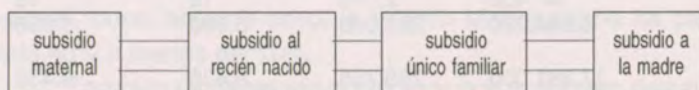
Es otorgado automáticamente a las mujeres que obtuvieron el subsidio maternal. También alcanza los \$ 1.800 mensuales.

Este subsidio, tal como el anterior, tiene un período de 10 meses de duración.

De esta manera, el SUF es un paquete de beneficios que están encadenados, como lo muestra el siguiente diagrama, y cuya única destinataria es la madre.

Cada uno de los cuadros constituye un “causante” siendo el último el de los “beneficiados”.

Diagrama 1



Al indagar en las municipalidades por los antecedentes involucrados en cada paso de esta cadena, sorprende el volumen de certificados, fichas, fotocopias y otros que se almacenan en cada carpeta.

Generalmente los documentos exigidos son incorporados a la carpeta en forma gradual, por lo que es usual que en cada oportunidad en que la postulante al beneficio SUF agrega un documento, exista una revisión del estado de su carpeta de antecedentes para determinar los faltantes, revisión que puede repetirse en varias oportunidades.

Conviene advertir, además, que existe una débil preparación en la mayoría de las municipalidades del país para organizar sus sistemas de carpetas, archivos y almacenamiento de documentos en forma computacional o a través de mecanismos modernos que eviten reiteraciones de antecedentes innecesarias.

Claro está que la abundante acumulación documental se debe a requisitos establecidos desde el nivel central, el que exige a veces complejas fichas acompañadas de múltiples certificaciones.

Cuadro 1*Subsidio Unico Familiar*

(1993)

Región	Presupuesto M\$	Activos	Cupos nuevos	Revisión
I	186.720	7.598	30	30
II	312.960	14.662	246	246
III	276.910	11.574	160	160
IV	953.070	41.299	296	296
V	2.079.140	90.488	602	602
VI	866.160	39.623	576	576
VII	1.243.270	57.373	626	626
VIII	2.455.160	111.641	556	556
IX	1.451.590	69.599	1.130	1.130
X	1.864.860	84.627	1.140	1.140
XI	88.420	4.165	60	60
XII	47.450	2.016	18	18
R. M.	5.564.290	251.090	3.996	3.996
Total	17.391.000	785.755	9.436	9.436

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

Como se verá más adelante, para gestionar cada subsidio el municipio debe efectuar aproximadamente nueve pasos administrativos. Esta medición no toma en cuenta a los postulantes que se acercan a las oficinas sociales de las municipalidades para requerir información o la de aquellos que, una vez iniciado un trámite, lo abandonan en la mitad del ciclo administrativo.

En el Cuadro 1 la columna "Activos", que se refiere a los subsidios que actualmente otorga el sistema, indica que en el país hay más de 785.000 causantes del beneficio, cada uno de los cuales requirió de la correspondiente tramitación. Es necesario tomar en cuenta que existe una relación causante/beneficiario equivalente aproximadamente a 2,5 veces. En otras palabras, a nivel nacional en 1993 se entregaron 785.755 subsidios, pero que, en definitiva, fueron recibidos aproximadamente 315.000 madres.

Los flujos para financiar los subsidios en cada región se definen anualmente en la Ley de Presupuestos. Las cantidades se

asignan regionalmente, las que, posteriormente, desde las Intendencias, se distribuyen en cupos comunales.

La columna "Cupos Nuevos" se refiere a los nuevos subsidios que mensualmente podrán agregarse a los subsidios vigentes. En cambio, la columna "Revisión" se refiere a la cantidad mínima mensual de revisión de antecedentes que deberá efectuar cada región.

Durante 1993 se revisaron los subsidios otorgados con anterioridad al 1 de julio de 1987, de acuerdo al artículo transitorio del DS 368 de 1987 del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la participación de la Región Metropolitana en el Total Nacional de subsidios SUF, ésta ha fluctuado entre el 31 y 36% entre los años 89 y 93. A modo de comparación, hay una marcada diferencia con la participación en los recursos para la inversión física que se entregan a través del Fondo de Nacional de Desarrollo Regional, pues, en este caso, la Región Metropolitana ha pasado desde 40% a menos del 10%.

También es necesario considerar que el número de causantes del subsidio SUF decrece sostenidamente. En 1990 había 952.533 causantes; en 1991 se entregaron 859.811 subsidios; en 1992 se registraron 841.600 y, durante 1993, como se ve en el Cuadro 1, se entregaron 785.755 subsidios.

Es decir, entre 1990 y 1993, el número de subsidios entregados ha registrado una caída de 17,5%, lo que puede tener dos explicaciones. Por una parte, la disminución de fondos públicos para este beneficio social y, por otra, la disminución de demanda por el mismo. Lamentablemente no es posible indagar cuál de estas explicaciones condiciona a la otra por cuanto los municipios no tienen registros históricos de los postulantes, indicador que podría servir para contrastarlos con los subsidios otorgados.

2. Pensiones asistenciales (PASIS)

Son pensiones que se otorgan a ancianos o inválidos que por su condición no pueden generarse ingresos básicos para su existencia.

El número de pensiones PASIS es asignado regionalmente y, a diferencia de los subsidios SUF, en que existe una cuota para cada comuna, aquí los postulantes son, de acuerdo a su puntaje, ordenados regionalmente. En otras palabras, si una comuna no manda fichas de postulantes a la Intendencia, los cupos pueden ser usados por postulantes de otros municipios.

Los fondos destinados para estas pensiones son determinados anualmente en el Presupuesto de la nación, flujo que a su vez determina su reajustabilidad (enero de cada año) y/o ampliación.

- a) **Pensión asistencial de ancianidad**
Subsidio por \$ 14.057 mensuales (vigente a noviembre 1993) destinado a personas de 65 años o más que no reciban pensión o que posean ingresos inferiores al 50% de la pensión mínima (noviembre 1993: \$ 15.975) y cuya Ficha CAS II indique menos de 600 puntos.
Este subsidio es renovable cada tres años y dura mientras permanezcan vigentes los requisitos.

- b) **Pensión asistencial de invalidez**
Subsidio por \$ 14.057 mensuales (vigente a noviembre 1993) destinado a mayores de 18 años inválidos físicos o mentales que no reciban otra pensión. La condición de invalidez es certificada por la Comisión de Medicina Preventiva (COMPIN).

Estos beneficios duran mientras permanezcan vigentes las condiciones de invalidez o pobreza, situación que debe ser verificada cada tres años a través de un reporte de COMPIN y de la Ficha CAS. Los subsidios PASIS son, como se explicaba, distribuidos regionalmente de acuerdo al puntaje obtenido por los postulantes.

El sistema de pagos de los subsidios PASIS se efectúa a través de las oficinas del INP. Esto significa una permanente comunicación entre este organismo, la Intendencia y las municipalidades. En efecto, dado que los recursos son asignados anualmente, debe existir una revisión permanente de los casos para verificar su vigencia, pues si un beneficiario no hace uso de su beneficio o pierde los requisitos posibilita que otro postulante acceda a él.

En otras palabras, desde el propio municipio como del INP se deben reportar los casos de fallecimiento, muerte presunta, pérdida de requisitos o suspensión voluntaria de los cobros del beneficio, pues lo que el sistema admite durante el año son sustituciones de beneficiarios sin variar el número total de ellos.

En el caso de la Región Metropolitana, durante 1993 y hasta el 30 de octubre se registraron 11.400 nuevas postulaciones en la Intendencia, de las cuales se aprobaron 10.000. Esto significa que los cinco funcionarios (Directora más personal de informática y administrativos) del Departamento Social revisaron mensualmente 1.140 documentaciones. Este solo acontecimiento nos permite dimensionar la necesidad de cambiar los sistemas tanto de recepción de la información como de revisión de ella.

Cuadro 2

Pensiones asistenciales (PASIS)
(1993)

Región	Inválidos	Vejez	Def. ment.	Total	% País
I	1.190	1.670	-	3.660	1,2
II	2.406	1.695	51	4.152	1,4
III	2.160	1.738	13	3.911	1,3
IV	5.459	6.240	137	11.836	1,3
V	13.570	11.038	6	24.614	8,4
VI	8.497	7.895	2	16.394	5,6
VII	11.979	11.548	3	23.530	8,0
VIII	31.148	19.818	126	51.092	17,4
IX	15.042	20.162	187	35.391	12,0
X	16.123	21.024	947	38.094	13,0
XI	989	1.199	5	2.193	0,7
XII	1.060	1.048	5	2.113	0,7
R. M.	45.110	31.695	112	76.917	26,2
Total país	155.533	136.770	1.594	293.897	100,0

Fuente: División de Asistencia Social, INP.

El Cuadro 2 entrega información a nivel nacional vigente a 1993. El sistema distribuyó 293.897 subsidios, de los cuales poco más de la mitad corresponden a invalidez. A diferencia del caso de los SUF, la Región Metropolitana tiene una participación del 26,2%,

porcentaje que está por debajo de la medición de pobreza nacional efectuada a través de la Encuesta CASEN de 1990 donde se registró que de los 5.156.304 pobres e indigentes del país, 1.749.011 pertenecen a la Región Metropolitana.

Es necesario señalar que la Intendencia Metropolitana debe llevar un registro de todas las variables para detectar las vacantes del sistema, informando de éstas a los municipios, los que a su vez envían nuevos postulantes. Los cambios de domicilio, fallecimiento, no cobro por más de tres meses del subsidio, etc., son registros que también deben contemplar las municipalidades, aumentando así el número de gestiones administrativas que realizan.

3. Subsidio al consumo de agua potable

El subsidio al consumo de agua potable se crea en mayo de 1990 por la Ley N° 18.778 y tiene como objetivo contribuir a mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres.

El monto de este subsidio es variable pues se trata del 50% del gasto en agua potable efectuado por la familia, con un tope de consumo de 20 m³. Desde luego, se trata de uno de los subsidios de menor impacto para las personas, ya que éste fluctúa en promedio, entre \$ 480 y \$ 1.600 por medidor (o familia).

Los postulantes a obtener este beneficio inician su trámite en la municipalidad para lo cual deben demostrar su condición de pobreza, que, como se ha dicho, se mide a través de la Ficha CAS II.

Sin embargo, nos encontramos frente a una situación en que la oferta de beneficios supera al número de demandantes. A modo de ejemplo, considérese el caso de las comunas de la Región Metropolitana, las que, en el mes de abril de 1993, tenían disponibilidad de cupos para casi 136.000 beneficiarios, pero, efectivamente, estaban percibiendo el beneficio sólo 80.000 hogares. De esta forma, potencialmente, podrían recibir este beneficio personas que según la Ficha CAS no son consideradas pobres.

No cabe duda de que este subsidio no despierta el interés que inicialmente se imaginaba el Gobierno pues, a diferencia de los subsidios SUF y PASIS, en este caso el beneficiario no percibe

físicamente una cantidad de dinero sino que, simplemente, paga una cuenta menor a la usual.

La duración de este subsidio alcanza a tres años, aunque se debe repostular anualmente.

Este subsidio es administrado financieramente por la Intendencia, la que maneja los fondos destinados para la Región, los cuales a su vez tienen una distribución comunal. En otras palabras, cada comuna dispone de una cuota de subsidios que distribuye entre los beneficiarios.

En el caso de la Región Metropolitana, la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias es informada de los beneficiarios y aplica el subsidio directamente en la cuenta del servicio de agua potable, la cual, como ocurre con la generalidad, es enviada al domicilio del beneficiario cada mes. La empresa cobra la diferencia a la municipalidad y ésta paga con los fondos que le remitirá para estos efectos la Intendencia, la que estará adecuadamente informada ya que la empresa envía copia de los subsidios otorgados.

Cuadro 3

Subsidio al consumo de agua potable en municipios escogidos de la Región Metropolitana

(abril de 1993)

Comuna	Nº máx. de subsidio/mes	Subsidios facturados	Facturación del mes (\$)	Promedio subsidio/familia (\$)
Santiago	2.706	1.101	1.313.367	1.193
Conchalí	4.616	2.758	2.098.013	760
Providencia	130	21	18.178	866
Las Condes	252	1	1.376	1.376
Peñalolén	4.813	1.512	1.253.128	829
La Florida	12.720	11.191	8.911.080	796
La Pintana	5.998	5.011	3.703.672	759
Estación Central	2.182	588	488.413	831
R. Metrop.	135.596	79.687	64.128.828	805

Fuente: Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias, EMOS.

Un aspecto que también conviene resaltar es el referido al sistema de control y visación que las municipalidades han implementado. En la mayoría de ellas, no existe verificación real de

cada cuenta, pues, según algunos funcionarios, es virtualmente imposible revisar 500 o más cuentas, y para hacerlo habría que tener personal adicional sólo para estos efectos.

4. Subsidio de cesantía

Este subsidio está destinado a trabajadores del sector privado o público que hayan perdido su empleo por causas imputables a la empresa. Los montos se asignan en forma trimestral y decreciente. No requiere encuestarse en la Ficha CAS ni tampoco el beneficiario es visitado en su domicilio por las asistentes sociales de la municipalidad.

Para acceder a este beneficio, el trabajador que ha sido despedido de su trabajo debe presentarse a la municipalidad con el finiquito y comprobante de domicilio para que el departamento social le extienda un certificado con el cual acude a la Caja Previsional o al INP, según corresponda, para comenzar a percibir el subsidio.

La duración de este subsidio es de un año. Sin embargo, el beneficiario debe firmar mensualmente en la municipalidad una tarjeta a modo de control de su condición de cesante.

Los montos de este subsidio eran a noviembre de 1993:

1er. trimestre	:	\$ 12.106	mensuales
2º trimestre	:	\$ 8.071	mensuales
últimos 6 meses	:	\$ 6.053	mensuales

5. Beca Presidente de la República

Destinada a ayudar "en su desarrollo intelectual y moral a los estudiantes que, careciendo de los medios económicos necesarios, presenten un buen rendimiento en sus estudios".

No requiere de encuesta CAS, aunque es necesaria la visita de la asistente social del municipio al domicilio del postulante para verificar que la situación socioeconómica que presenta, amerita la petición de la beca.

El siguiente requisito es, para los estudiantes de enseñanza media, tener un promedio mínimo de notas de 6,0 y para los estudiantes de enseñanza superior, 5,0.

Este programa, que comenzó a operar en 1981 (Decreto 1.500 del 10/02/81), es financiado con fondos establecidos en el Presupuesto de la nación y administrado por el Ministerio del Interior.

Para los alumnos de 8º Básico a 4º Medio la beca alcanza a 0,62 UTM mensual durante el período marzo-diciembre. Para los alumnos universitarios, el monto asciende a 1,5 UTM mensual.

El procedimiento de pagos se efectúa a través de una libreta de Ahorro del Banco del Estado que es abierta para cada beneficiario y en la cual, cada mes, la institución bancaria efectúa los abonos correspondientes.

6. Programas de capacitación

Son programas destinados a proveer de capacitación técnica a diversos sectores de jóvenes y trabajadores, los cuales pueden ser ejecutados por el propio municipio, organismos intermedios o directamente por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

No se requiere de encuestas CAS y los términos de la ayuda difieren según el programa y el grupo destino, cubriendo desde el costo de la inscripción en los cursos hasta ayuda económica para movilización, becas u otros.

El programa "Chile Joven", que nace en 1990, se propone capacitar en 4 años a 100.000 jóvenes entre 15 y 29 años que se encuentren sin empleo, y elevar así su capacidad para encontrar trabajo.

Es necesario señalar que al mes de octubre de 1993, es decir, transcurrido más del 75% de dicho año, se logró capacitar a 25.000 jóvenes, esto es, a un 25% del total.

También es preciso señalar que es muy difícil acceder a datos nacionales respecto de los efectos de la capacitación y sólo en contadas municipalidades existe el seguimiento de estos jóvenes para así poder evaluar la rentabilidad social de los cursos.

El programa "Capacitación y Experiencia en Empresas" busca combinar el aprendizaje teórico con la práctica en empresas.

En este caso, el beneficio comprende la inscripción gratuita en el Curso de Capacitación, y \$ 500 diarios durante tres meses, período que corresponde a la fase de estudio. Posteriormente, durante los tres meses siguientes que comprende la práctica en alguna empresa, el joven percibe \$ 20.000 mensuales (ambos valores a noviembre 1993).

7. Programa de mujeres jefas de hogar

Destinado a mujeres que generan el único y/o principal ingreso del grupo familiar.

No requiere de Ficha CAS y la ayuda alcanza desde contribuciones monetarias para reparar sus viviendas hasta oficinas de profesionales para otorgarles asistencia jurídica y médica. Además contempla la ubicación de sus hijos pequeños en casas de "guardadoras", lo que les permite asistir a su trabajo o programa de capacitación.

El programa nació en 1991, con carácter experimental, en cinco comunas del país (Arica, Santiago, Conchalí, San Antonio y Coronel), las que se mantienen hasta 1993.

Sin embargo, existe la idea de hacerlo extensivo, a contar de 1994, a 50 nuevas municipalidades del país.

La diferencia de este programa con el sistema de subsidios o becas es que éste es opcional para los municipios. El primer año, éstos no contribuyen con recursos económicos, el segundo deben aportar un 23,4% del costo total del programa (aproximadamente M\$ 13.000 en cada municipio) y para el tercer año, esto es, para 1994, los municipios deberán contemplar no sólo los gastos de administración sino también, al parecer, los subsidios directos que se entregan a estas personas.

En 1993 programa tuvo un costo de M\$ 278.975, de los cuales los municipios aportaron M\$ 65.384. El programa durará mientras se mantengan las condiciones que el Servicio Nacional de

la Mujer (SERNAM) exige, en particular las referidas al compromiso financiero del municipio.

Esta modalidad de trabajo entre un ministerio y una municipalidad, en que el primero define las directrices técnicas y proporciona el 100% de los recursos económicos para el primer año de operación, resulta altamente atractiva para la segunda. Sin embargo, las municipalidades efectúan una evaluación más rigurosa del programa al momento de aportar fondos, siendo probable que más de alguna de las que han participado hasta ahora decidan no continuar en 1994 o, al menos, disminuir algunas de sus líneas.

Esta misma situación ha modificado la postura inicial de SERNAM, pues ahora se ofrece un aporte de M\$ 5.000 a cada una de las 50 comunas que se invitarían a participar en el programa.

8. Oficina de protección al consumidor

Oficina destinada a dar informaciones a los vecinos de la comuna en materias de interés relacionadas con los artículos de consumo (sus precios, calidades, garantías).

Como se trata solamente de información al público, ésta es proporcionada verbalmente por el funcionario encargado o a través de los folletos y revistas que éste pueda distribuir.

Este programa no se basa en la entrega de subsidios para sectores de la población, sino que consiste simplemente en la disposición, por parte de la municipalidad, de una oficina o ventanilla con un funcionario para atender al público consumidor.

No todos los alcaldes del país han implementado esta unidad al interior de la municipalidad puesto que significa gastos adicionales no contemplados en los planes financieros.

El programa nació durante 1992 desde la Oficina Nacional del Consumidor (SERNAC) y busca difundir los derechos de los consumidores frente a las empresas que proveen de bienes y servicios de consumo masivos.

II. GESTIÓN Y COSTOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

La administración de los diversos subsidios sociales que realiza cada municipalidad está bastante estandarizada, lo que facilita la medición y evaluación de sus acciones administrativas y, por ende, de sus costos financieros.

Se examinará, a modo de ejemplo, los pasos que se efectúan en el otorgamiento de alguno de los subsidios descritos en la sección anterior. Se considerará el caso del Subsidio al Consumo de Agua Potable.

- Toma de conocimiento del programa que impulsa el Gobierno al interior de la municipalidad, particularmente en su Unidad Social.
Dependiendo del tamaño de la planta de funcionarios, este paso puede alcanzar desde 1 hasta 15 personas: Alcalde, Director(a) Social, Asistente a cargo del Programa, Unidad de Informática, Encargado de Finanzas, administrativos, etc. Cada uno de estos funcionarios desempeñará un rol específico en la cadena de trámites y gestiones que contiene el Programa Subsidio al Consumo de Agua Potable, por lo que dependiendo de ese rol deberá contemplarse el entrenamiento técnico adecuado.²
- Difusión del programa en la comunidad, el cual se efectúa principalmente utilizando los canales de comunicación que existen entre los funcionarios y los dirigentes vecinales, dirigentes políticos, etc. En los municipios grandes y de tamaño intermedio esta difusión es apoyada con afiches, trípticos u otro medio publicitario similar.
- El solicitante del subsidio acude a las oficinas municipales para inquirir información acerca del programa. De inmediato

² Este entrenamiento puede ir desde la lectura de un folleto emitido por la Intendencia o Ministerio hasta la asistencia a cursos de capacitación para administrar el programa.

llena la "Solicitud de Postulación" donde debe consignar sus antecedentes y entregar los documentos que le sean solicitados (en este caso el requisito es también la última cuenta que acredita estar al día en el pago del servicio).

- El funcionario municipal verifica si el postulante está encuestado en la Ficha CAS II y si la fecha en que fue encuestado está vigente para el programa (algunos subsidios aceptan antigüedad en la ficha hasta 12 meses, pero otros sólo hasta seis meses).
- En caso de que el trámite anterior resulte negativo, se procede a encuestar en la Ficha CAS al postulante. Este trámite implica obligatoriamente visita al domicilio para verificar datos y completar otros. Posteriormente el análisis computacional de la Ficha CAS arroja un cierto puntaje, el cual, si es inferior a 600 puntos, permite continuar el trámite de postulación.
- Todos los postulantes son inscritos en orden correlativo en el Libro de Registro, información que posteriormente es ordenada a fin de mes de acuerdo al puntaje CAS y enviada a la Secretaría Municipal para su decreto, el cual oficializa públicamente estos datos (la selección de los beneficiarios SUF y Agua Potable es facultad del municipio, cuestión que explica el trámite del decreto municipal).
- Envío mensual de la información a la Intendencia, con copia a la empresa que provee de agua potable a la población. Esta información no sólo contiene nuevos postulantes, sino también beneficiarios que se cambian de domicilio, que dejan de cobrar, etc.
- Intendencia devuelve la nómina con los aceptados que se incorporan al sistema en el mes, nómina que la Oficina Social difunde entre los beneficiarios.
- Recepción y pago de la factura con los consumos mensuales y subsidios afectos de los beneficiarios, emitida por la

empresa para su verificación en el trámite de pago de la misma.

Este conjunto de nueve pasos o trámites en la gestión del subsidio al consumo de agua potable es relativamente similar en los casos del SUF, subsidio maternal, subsidio al hijo recién nacido, subsidio a la madre, PASIS y cesantía.

Las diferencias son menores y estriban solamente en los organismos a los cuales hay que enviar la documentación (COMPIN, INP, EMOS) para los pagos de los subsidios.

En cuanto a las gestiones administrativas realizadas por los gobiernos central y regional, se puede asegurar que son bastante menores que las ejecutadas por las municipalidades. En efecto, el sistema de subsidios opera, a nivel nacional, a través de transferencias desde y hacia cuentas corrientes fiscales del Gobierno central y los gobiernos regionales respectivamente, por lo que hay muy pocos funcionarios destinados para llevar el registro de estos subsidios.

A nivel regional, sin embargo, es preciso reconocer que el conjunto de gestiones se amplía por cuanto es en este nivel donde se determinan dos variables importantes para los municipios: qué cantidad de subsidios le corresponde a cada comuna y, dentro de éstas, quiénes resultan seleccionados.

Bajo procedimientos computacionales de registro, la recepción de postulantes, su clasificación y selección son procesos que se efectúan en las intendencias en forma mensual.

Los municipios no llevan un registro separado de los costos de sus departamentos o programas. Como es sabido, el sector público (al cual pertenecen las municipalidades) debe registrar las operaciones contables según la naturaleza del gasto. Por ejemplo, el gasto de remuneraciones de todos los funcionarios que trabajan en la municipalidad se registra en una sola cuenta municipal, por lo que no es posible conocer el gasto por este concepto de algún departamento en particular. En el lenguaje de los contadores, las municipalidades no tienen contabilidades por "centro de costo".

Tampoco existe la contabilidad "por programa", lo que podría simplificar la medición de los gastos de algún programa especí-

fico al cual se necesite hacer seguimientos o evaluaciones especiales.

De esta manera, la mayoría de las municipalidades no tiene claro el gasto en determinados programas o actividades y no hay duda que esto es importante.

Como una forma de aproximarse al tema del costo de administrar los programas sociales, se utilizaron dos instrumentos: una encuesta diseñada para estos efectos (véase Anexo 1) y un trabajo de campo en cinco municipalidades.

1. Resultados de la encuesta

Durante septiembre de 1993 se levantó una encuesta en la que participaron 137 altos funcionarios de 81 municipalidades, entre los cuales se contaban 19 alcaldes, 27 concejales, 68 directores (de los departamentos de Finanzas y Secplac) y 23 administrativos.

El grupo entrevistado corresponde al sector que toma las principales decisiones en el municipio.

Por otra parte, las municipalidades escogidas para la encuesta cubren prácticamente toda la tipología existente en el país y son suficientemente representativas por cuanto corresponden al 24,3% de la totalidad de los 334 municipios. La mayoría de ellas son pequeñas y con alta preponderancia de actividades rurales.³

Como era de esperar, de los 137 entrevistados, 132 opinaron que, en cuanto al financiamiento de los gastos corrientes para administrar y gestionar la red de subsidios, éste debería proceder del Gobierno central. Es decir, un 96% de los encuestados, ha sacado cuentas y conclusiones claras al respecto.

En las 81 municipalidades encuestadas trabaja un total de 6.801 funcionarios (tanto de planta como a contrata y honorarios), de los cuales 918 (13,5%) trabajan en el Departamento de Desarrollo Comunitario. Una cuestión que también se desprende de la muestra

³ Un listado de las municipalidades que fueron encuestadas se encuentra en el Anexo 2.

es que a medida que la municipalidad es más grande (y más urbana) el tamaño del Departamento Social aumenta rápidamente.

Si se considera que los encuestados señalaron que en el Departamento de Desarrollo Comunitario el 62% de los funcionarios se dedicaba tiempo completo a la gestión de la red de subsidios o programas similares, podemos concluir que un 8,06% de los funcionarios que trabajan actualmente en los municipios se dedica a actividades vinculadas estrictamente a los programas sociales gubernamentales.

Si suponemos que la estructura de grados (y por consecuencia, de salarios) en el Departamento Comunitario es similar a la del municipio en general y, considerando que el Presupuesto de 1993 para Gastos de Personal de los 334 municipios del país fue de M\$ 54.158.836, puede concluirse que, en el año, los municipios del país destinaron M\$ 363.767 mensuales sólo por concepto de gastos salariales a la gestión de los programas de subsidios.

Por otra parte, se debe considerar que los gastos corrientes para el funcionamiento de las actividades municipales internas lo constituyen, aparte de las remuneraciones, los gastos destinados a bienes y servicios agrupados en el subtítulo 22 del plan de cuentas de la municipalidad. Estos son, por ejemplo, las compras de vestuario para el personal, materiales de oficina, gastos de reparaciones y mantención, gastos de teléfono, luz, etc.

No es arriesgado suponer, tal como en el caso de los sueldos, una estructura de gastos del Departamento Comunitario similar a la del municipio en general. Por otra parte, la incidencia en estos gastos tiene preferentemente que ver con el número de funcionarios, existiendo, de esta manera, una estrecha relación entre gastos de operación y número de funcionarios.

Por lo tanto puede inferirse que, si el gasto de operación interno de las municipalidades ascendió en 1993 a M\$ 42.092.723, un 8,06% correspondió a las actividades del personal y oficinas destinados a los subsidios. Así, se puede estimar que los municipios del país destinaron cada mes la suma de M\$ 282.723 por este concepto.

Considerando lo anterior, podemos indicar que en 1993 los municipios destinaron más de \$ 7.750 millones de su propio presu-

puesto para gestionar la red de subsidios en lo que le corresponde, como se observa en el Cuadro 4.

Es preciso advertir que el gasto no refleja directamente un conjunto de acciones y procedimientos que toman las municipalidades para lograr los objetivos sociales.

Por ejemplo, la mayoría de los municipios efectúan convenios con instituciones de educación técnica o profesional para que estudiantes en práctica se instalen por un período aproximado de tres meses en las oficinas municipales. Otro aspecto que conviene indicar se refiere a la contratación de Organismos No Gubernamentales (ONGs) para efectuar programas sociales en forma conjunta.

De esta manera, las cifras señaladas en el Cuadro 4 pueden aumentar porcentualmente en forma significativa en algunos municipios.

Cuadro 4

Estimación de los gastos de administración de la red nacional de subsidios 1993

(Miles de pesos)

Concepto	Mes	Año
Sueldos	363.767	4.365.204
Bienes y servicios	282.723	3.392.676
Total	646.490	7.757.880

Fuentes: a) Cifras presupuestarias: Subdere.

b) Aplicación porcentual: encuesta.

La magnitud de este gasto puede apreciarse si se la contrasta con otras cuentas. Considérese, por ejemplo, que las municipalidades entregaron asistencia social durante el primer semestre de 1993, financiada con sus propios recursos, por \$ 8.407 millones a la comunidad (se trata de aparatos ortopédicos, medicinas, alimentos, etcétera.).

También es preciso contrastar los \$ 7.758 millones con los volúmenes de los propios subsidios.

En efecto, el Cuadro 5 muestra el presupuesto de 1993 de los subsidios de mayor impacto en el país en los que la gestión municipal es virtualmente del 100% (a excepción de los PASIS por la intermediación mayor de las Intendencias). El costo de la administración municipal alcanza al 25% y, en magnitudes, sólo es superado por los subsidios SUF.

El costo de administración total de los subsidios, indudablemente, crece si se considerara el gasto de los niveles regionales y del propio nivel nacional (aunque el de éste es marginal).

Cuadro 5

Subsidios monetarios 1993

Subsidio	Monto (miles de \$)	Porcentaje (%)
Cesantía	3.073	-
Becas Presidente de la República	3.186.710	10,4
Agua potable	4.990.314	16,3
Pensiones asistenciales	5.056.312	16,5
Subsidio único familiar	17.391.000	56,8
Total	30.627.409	100,0

Fuente: Cuenta Tesoro Público, 1993.

2. Análisis de algunos municipios

Al contrastar las cifras referidas al costo de administración de los programas de subsidios arrojadas por la encuesta con datos de algunos municipios, las cifras tienden a crecer.

Para estos efectos se consideraron las siguientes comunas que, por su población y tamaño financiero, buscan ser representativas del espectro nacional: Puente Alto, con 254.673 habitantes; Recoleta con 164.767 habitantes; Conchalí, que tiene una población de 152.919 personas; La Cisterna, con 94.712, y Paine, con 37.529.

En ninguna de ellas se tienen registros contables por separado de los programas especiales ni tampoco por departamentos. Por esta razón, intentar obtener el gasto en que han incurrido por la

administración de los programas de subsidios es extremadamente complejo.

Sin embargo, en cada una de ellas se tiene absoluta claridad respecto de las funciones del personal que trabaja en el Departamento de Desarrollo Comunitario, las tareas que efectúan, así como los programas a los cuales están adscritos.

Es más, las municipalidades han estructurado su Departamento de Desarrollo Comunitario en oficinas que representan los propios programas. Así existe la oficina laboral, a cargo de los programas de capacitación y colocación, la oficina de asistencia social (e incluso, en algunas se separa CAS), la oficina del adulto mayor, de los programas para la mujer, etc.

Por esta razón ha sido posible identificar, sin grandes dificultades (salvo las normales que despiertan las preguntas relativas a los contratos), a los funcionarios que se dedican a los programas de subsidios.

Por otra parte, en todos los casos el municipio debe reproducir los materiales gráficos, las fichas de postulación, etc, necesarios para operar y difundir los programas de subsidios. Sin embargo, no existen imputaciones contables separadas que permitan medir estos costos.

En cuanto a la cantidad de funcionarios que se dedica a trabajar en los programas de subsidios, Conchalí registra 36 de un total de 48 funcionarios del Departamento de Desarrollo Comunitario.

Esto es, el 75% de los empleados de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) está contratado para atender los programas de subsidios. Se trata de la municipalidad que ofrece la mayor proporción en este aspecto. Si se considera que la municipalidad en su conjunto tiene 326 funcionarios, el 11% de ellos está vinculado a estas tareas.

En el caso de Puente Alto, de 50 funcionarios que trabajan en DIDECO, 27 de ellos trabajan para los programas de subsidios, lo que equivale al 54% del Departamento de Desarrollo Comunitario y al 13% del total municipal (Puente Alto tiene 209 empleados).

Las cifras de la Municipalidad de Recoleta muestran la relación más alta del grupo al observar que los funcionarios destinados a los programas de subsidios corresponden al 15% del total de la

planta municipal. Es preciso destacar que esta municipalidad tiene contratados los servicios de una empresa privada para todo el proceso de encuestaje y procesamiento de fichas CAS, por lo que dicho personal se consideró, para este caso, como si fuese municipal.

En Paine, de los 9 funcionarios asignados a DIDECO, 5 de ellos se dedican exclusivamente a programas de subsidios, cantidad que equivale al 56% del departamento y al 10% del total de la municipalidad.

En cuanto a las cifras de La Cisterna, puede verse que un 66% de los funcionarios del Departamento Comunitario se dedica a actividades vinculadas a los subsidios, porcentaje que corresponde al 10% del total de empleados municipales.

En el Cuadro 6, donde se resumen las cifras del personal de los cinco municipios en estudio; se ha incluido una columna con los valores entregados por la encuesta.

Como se observa a partir del Cuadro 6 el porcentaje de funcionarios que trabajan en Desarrollo Comunitario y que se dedican a la administración y ejecución de subsidios fluctúa entre un 54 y 75%, rango que incluye el 62% arrojado por la encuesta.

Sin embargo, al comparar los porcentajes de aquellos funcionarios dedicados a la administración y ejecución de subsidios en relación al total de la planta del municipio, el rango es bastante más alto (10% a 15%) comparado al 8% arrojado por la encuesta.

Lo anterior se debe al mayor tamaño que tiene el Departamento de Desarrollo Comunitario en la muestra de cinco municipios pues, a diferencia de la encuesta que situó el valor en 13,5%, en éstos el porcentaje fluctúa entre 17 y 26%.

De esta manera, al menos en cuanto a los gastos de personal, el examen de estos cinco casos ratifica en general los términos de la encuesta, aunque, en estricto rigor, la franja porcentual aumenta al considerar nuestro grupo objeto en relación al total de funcionarios del municipio, situación que podría incrementar los valores señalados en el Cuadro 4.

Sin embargo, la única manera de confirmar esta hipótesis pasa por la implementación de sistemas de registro contable y de estructuras presupuestarias diferentes. Algunos municipios comienzan a implementar los Centros de Costo en sus Presupuestos al ver la conveniencia de esta modalidad.

Cuadro 6

*Personal municipal en programa subsidios sociales, Dirección de Desarrollo Comunitario y total**

1993

Comunas	Prog. Subsidios (a)	DIDECO (b)	Total Municipio (c)	(a)/(b) %	(a)/(c) %	(b)/(c) %
Pte. Ato	27	50	209	54	13	24
Recoleta	37	62	240	60	15	26
Conchalí	36	48	271	75	13	18
La Cisterna	24	40	240	60	10	17
Paine	5	9	50	56	10	18
Encuesta				62	8	13

* Incluye las tres modalidades posibles de contratos: planta, contrata y honorarios.

Fuente: Municipalidades respectivas.

III. CONCLUSIONES

La gestión municipal de programas sociales provenientes del gobierno central, particularmente aquellos destinados a entregar subsidios directos a los habitantes, implica para los municipios incurrir en gastos de administración significativos.

Esta situación agudiza las dificultades financieras que tienen los gobiernos locales, producidas en gran medida por los aportes que deben realizar para sostener los servicios de educación y salud.

Por otra parte, las perspectivas no parecen ser muy alentadoras por cuanto los efectos esperados de la reforma a la Ley de Rentas Municipales son bastante más discretos que los que inicialmente se habían señalado por parte de la SUBDERE, en parte debido a nuevos cálculos efectuados por Centros de Investigación,⁴ así como a la disminución, por parte del Ejecutivo, del monto de algunos de los impuestos que está proponiendo aumentar. De esta manera, el anuncio inicial por parte de las autoridades respecto del alivio que experimentarían los municipios con la aprobación de las

⁴ Véase, por ejemplo, "El sistema financiero municipal chileno, problemas, desafíos y propuestas", Fund. F. Ebert, 1992.

modificaciones a las rentas municipales ha quedado bastante relativizado.

A lo anterior es preciso agregar que la inminente aprobación del estatuto para los trabajadores de la salud municipal ha generado resistencias en las autoridades municipales por cuanto hará más rígido aún el plan de gastos municipales.

En efecto, si se aprueba el estatuto de la salud las autoridades locales tendrán no sólo que hacerse cargo de los problemas que implica para la administración la condición de inamovilidad de los trabajadores sino que, además, deberán enfrentar huelgas legales, pues en el proyecto se contempla el mecanismo de negociación colectiva para este grupo de trabajadores.

Al parecer, los problemas y resistencias tanto políticas como sociales que significa cambiar la Ley de Rentas, el estatuto de los empleados de la educación o el de los de la salud son de tal envergadura que introducir cambios en el sistema de subsidios puede parecer una operación de "cirugía menor".

Sin embargo, el problema no es tan simple. Por ejemplo, una pregunta que en más de una municipalidad se plantea es: "¿Por qué se implementa un sistema complejo destinado a subsidiar el consumo de agua potable si, probablemente, el costo de administración del programa supera el monto del beneficio directo?". Basta con saber que en muchas comunas el beneficio promedio por hogar alcanza los \$ 750 mensuales, para cuestionar la rentabilidad social de los fondos comprometidos en este programa.

Más aún, si se considera que el mejor parámetro para medir la necesidad de las personas es la propia demanda o manifestación por ayuda que hagan y, en este caso, la demanda es bastante precaria para lo que se ofrece.

También se formula, en no pocos casos, una interrogante que apunta al sistema en su conjunto: "¿Para qué multiplicar los tipos de subsidios si, después de todo, éstos están dirigiéndose casi a los mismos grupos objetivos? ¿No es más simple reforzar uno o dos tipos de subsidios, de modo que efectivamente tengan impactos significativos en la familia?".

A nivel municipal, se cuestiona, además, el sistema de subsidios en tanto existe un "mercado cautivo", esto es, grupos de personas que nunca salen de la condición de beneficiarios e, incluso,

renuncian a algunos derechos como el de la asignación familiar para incorporarse al sistema.

Independientemente de la necesidad de abordar estas interrogantes, en el área de la administración y operación del sistema de subsidios es posible implementar algunos cambios.

El primero debe dirigirse a la simplificación de trámites.

La excesiva cantidad de documentos que se solicita a los beneficiarios de subsidios es, desde luego, susceptible de ser revisada. En todos los casos examinados, las asistentes sociales indicaron que al menos un tercio de ellos puede ser eliminado. No se trata de un ahorro menor si se considera que las fotocopias involucradas en los trámites e intermediaciones al interior de la municipalidad al menos duplican los documentos. La ganancia de tiempo para los empleados del municipio así como para los propios vecinos puede ser importante.

También es factible considerar la disminución de los requisitos.

No deja de provocar irritación en los departamentos sociales a nivel comunal el que, invariablemente desde el Gobierno central, se determinen requisitos estandarizados para todo el país, en circunstancias que si hay algo que caracteriza al sistema municipal es su amplia heterogeneidad.

Bastaría con que el Gobierno central, al momento de ofrecer un programa de subsidios establezca sus objetivos, pero que cada municipalidad pueda establecer los requisitos más adecuados, adaptados a la realidad socioeconómica de la comuna, como a las posibilidades de equipamiento humano y de infraestructura del departamento social de la municipalidad.

Desde luego, la intermediación de la Intendencia en la definición de los beneficiarios es innecesaria. Lo mismo ocurre con la administración de los fondos para pagar los subsidios. ¿Por qué no pueden traspasarse directamente los recursos para subsidios a los municipios como se hace con algunas inversiones? El temor de que un beneficiario pueda estar cobrando el mismo subsidio en más de una comuna puede eliminarse si se contratan los servicios de un banco.

Hay subsidios que pueden descentralizarse aún más. Es el caso de las becas Presidente de la República para estudiantes de

enseñanza media cuya administración puede perfectamente delegarse a los propios departamentos de educación e, incluso, a los mismos liceos del municipio. ¿No es acaso el director de la escuela quien más de cerca conoce la situación de los alumnos? Sin necesidad de alterar los requisitos para otorgar esta beca, el sistema puede descongestionar a la municipalidad en caso de ser trasladado a los propios establecimientos de educación. Basados en la posibilidad de reducir los pasos para gestionar la entrega de un subsidio, en este caso hay un buen ejemplo para conseguir una reducción de costos.

Si el indicador más confiable que mide la pobreza de las personas lo constituye la Ficha CAS, al combinarlo con un área específica puede adquirir más efectividad. Esto es, las municipalidades se podrían concentrar en canalizar los subsidios a personas que vivan en determinadas áreas geográficas, los que, reforzados con planes de inversión llegarían, en un plan de cuatro años, a producir efectos visibles en la calidad de vida. Es decir, la idea de focalizar geográficamente el conjunto de subsidios reduciendo el número de ellos, como puede ser el del agua potable, el esfuerzo de organización y administración del municipio puede reducirse considerablemente.

De esta manera, los costos por la administración de la red de subsidios podrán reducirse. El esfuerzo organizacional también podrá verse aliviado si se consideran algunos mecanismos para simplificar los trámites. Es innecesario que el departamento de finanzas de Cerro Navia, por ejemplo, envíe la factura con el listado de 5.200 beneficiarios al departamento social cada mes si en éste jamás se podrán revisar las cuentas, pues, para ello, tendría que montarse un departamento paralelo. Sí hay algo que está claro: al otorgarse un subsidio de agua potable para un hogar de visible pobreza, cualquiera que sea el grupo familiar que viva en esa casa, éste tendrá indudables méritos como para acceder a este beneficio. En otras palabras, no es necesario efectuar el trámite de postulación para la familia nueva que ha llegado a esa vivienda subsidiada (en caso de cambio de moradores), pues es la misma vivienda, así como su entorno de precariedad urbana, la que determina la condición de pobreza.

Finalmente, uno de los instrumentos más categóricos para

definir la pobreza lo constituye, como se ha indicado, el lugar en que se vive.

Esto es, las condiciones de la habitación, de la casa y del entorno de urbanización inmediatos definen, más que ningún otro elemento, la calidad de vida de las personas. Por esta razón, si el municipio entrega un carné a los mayores de 18 años (con algún indicador del número de hijos en el caso de las madres) que vivan en las zonas calificadas como de mayor pobreza por el propio municipio, bastará su exhibición en el departamento social para inscribirse en el programa de subsidios que se ofrezca. Este carné, como ocurre con algunos programas para jóvenes del Instituto de la Juventud, puede dar derecho a obtener rebajas en los espectáculos municipales, entrada liberada a la piscina o balneario municipal, etc.

En cuanto a los recursos monetarios involucrados, probablemente sea pertinente insistir en la reducción de ellos incorporando medidas para agilizar, descentralizar y modernizar los procedimientos administrativos.

La tentación de solicitar el financiamiento de estos gastos al Gobierno central, como ocurre en los casos de los déficit que muestran educación y salud, puede verse frustrada si se considera que este problema no tiene el impacto y resonancia que tienen los otros.

Los municipios gastan una considerable suma de dinero al año para gestionar la red de subsidios. Ello se debe, en parte, al costo que implican los nueve pasos administrativos que se mencionaron anteriormente. Sin embargo, un gasto adicional que está presente en el proceso administrativo lo genera la impresionante cantidad de formularios de postulación distintos, procedimientos de verificación diferentes, requisitos especiales, etc., que establece cada ministerio a medida que se van creando nuevos subsidios o programas sociales.

Es esta diversidad la que incorpora incrementos innecesarios de los gastos. Si se crea una ficha de postulación universal y simple, si se implementa un calendario más ordenado de postulación, si se hace una evaluación costo-beneficio de los registros e información computacional y si, también, se revisa el beneficio social de algunos subsidios, seguramente se abatirán tiempos y recursos destinados a los programas de subsidios.

ANEXO 1
Encuesta

NOMBRE _____

CARGO _____

MUNICIPALIDAD _____

1. Indique cuántos funcionarios trabajan en la municipalidad:
Planta _____
Contrata _____
Honorarios _____
TOTAL _____

2. Indique cuántas personas trabajan en el Depto. de Desarrollo Comunitario
Profesionales _____
Administrativos _____
Auxiliares _____
TOTAL _____

3. Marque con una x los programas que atiende el municipio:
 a) Subsidio Unico Familiar (SUF)
 b) Pensión Asistencial (PASIS)
 c) Cesantía
 d) Agua Potable
 e) Capacitación (SENCE)
 f) Oficina de Información al Consumidor
 g) Otros

4. ¿Qué porcentaje de la jornada de trabajo o qué porcentaje de los funcionarios del Departamento de Desarrollo Comunitario es destinado exclusivamente a atender los Subsidios o Programas Sociales del Gobierno Central?

5. Suponga que está en condiciones de formar un Departamento de Desarrollo Comunitario que sea óptimo para el

cumplimiento de todas las políticas y programas sociales. Los recursos humanos y materiales serían:

- Asistentes Sociales
- Encuestadores CAS
- Administrativos
- Chofer
- Vehículo
- Computador
- Otros (mencionar)

6. Dado que los programas sociales de subsidios son generados desde el Gobierno, ¿cree que éste debiera financiar su ejecución?

ANEXO 2**Listado de municipalidades**

Nº	Zona norte	Zona centro	Zona sur
1	Iquique	35	Quillota
2	General Lagos	36	Panquehue
3	S. Pedro Atacama	37	Calera
4	Antofagasta	38	La Cruz
5	Mejillones	39	Calle Larga
6	Ollagüe	40	Petorca
7	Tocopilla	41	La Ligua
8	María Elena	42	Papudo
9	Calama	43	Cabildo
10	Sierra Gorda	44	Nogales
11	Taltal	45	San Antonio
12	Copiapó	46	Villa Alemana
13	Diego de Almagro	47	Algarrobo
14	Tierra Amarilla	48	El Tabo
15	Huasco	49	Quilpué
16	Freirina	50	Olmué
17	Vallenar	51	Limache
18	Illapel	52	Curacaví
19	Combarbalá	53	La Florida
20	Salamanca	54	Huechuraba
21	Canela	55	El Monte
22	Los Vilos	56	Alhué
23	Monte Patria	57	San Pedro
24	Andacollo	58	San Joaquín
25	Coquimbo	59	Colina
26	Vicuña	60	Lampa
27	Ovalle	61	Renca
28	Paihuano	62	Cerrillos
29	Lo Espejo		
30	San Ramón		
31	Buín		
32	Pirque		
33	Til-Til		
34	San Miguel		
		63	Peumo
		64	Malloa
		65	Pichidegua
		66	San Vicente Tagua T.
		67	Quinta de Tilcoco
		68	Coltauco
		69	Litueche
		70	Santa Cruz
		71	Marchigüe
		72	Nancagua
		73	Chépica
		74	Requinoa
		75	Mostazal
		76	Rengo
		77	Rancagua
		78	Curepto
		79	Rauco
		80	Licantén
		81	Sagrada Familia

La muestra totaliza 81 municipios que van desde la Primera a la Séptima Región, lo que constituye un 24,3% del total nacional.

Referencias bibliográficas

- Asociación Chilena de Municipalidades. Estatutos y Conclusiones de Comisiones Temáticas. Congreso Constituyente. Mayo de 1993.
- Instituto Nacional de Estadísticas. *Resultados Oficiales Censo de Población 1992*. Septiembre 1993.
- Ministerio del Interior. *Manual de Gestión Municipal*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 1992.
- Ministerio del Interior. *Guía de Prestaciones Sociales en Municipalidades*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Enero 1993.
- Ministerio de Hacienda. *Ley de Presupuestos del Sector Público año 1993*. Dirección de Presupuestos. 1993.

INTRODUCCIÓN

A fines de noviembre de 1974 se publica el texto legal sobre el nuevo municipio. Decreto Ley Nº 2102, con el cual se genera el marco de acción municipal integral, especialmente en el sector municipal, experimenta y aplicativo del poder político y las funciones de las instituciones sectoriales respectivas. Una nueva cultura de vida y relaciones más próximas a preferencias sociales y valores pendientes.

A pesar de que el nuevo texto contiene muchas ideas de la primera Ley Fundamental Municipal (Ley Nº 11.704 de 1964), la nueva legislación es importante en la descentralización administrativa del país.

La finalidad permite el desarrollo al sector privado de servicios como el agua, puentes, pavimentación, electrificación de líneas, saneamiento, obras sociales, administración, energía complementaria.

Editorial Alfa

Óscar Herrera, Experto en Administración Local / Director General de la División de Planificación y Gestión Económica Municipal, División de Estudios de Administración Local, Experto Técnico en Planificación Municipal de Santiago.

Mecanismos y programas de incremento de recursos municipales

EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO

SALVADOR PINO A.

INTRODUCCIÓN

A fines de diciembre de 1979 se publica el texto legal sobre rentas municipales, Decreto Ley N° 3.063, con lo cual se generan a través de todo el territorio nacional, especialmente en el sector municipal, expectativas y esperanzas de poder otorgar a los habitantes de sus jurisdicciones territoriales respectivas, una mejor calidad de vida y soluciones más rápidas a problemas sociales y urbanos pendientes.

A pesar de que el nuevo texto contiene muchas ideas de la primitiva Ley Financiera Municipal (Ley N° 11.704 de 1954), la nueva legislación es un avance importante en la descentralización administrativa del país.

La normativa permitió el traspaso al sector privado de servicios como el aseo, jardines, pavimentación, señalización de tránsito, iluminación, obras urbanas, administración, equipos computacionales,

Salvador Pino

Contador General. Experto en Administración Local y Regional, Universidad de Alcalá de Henares, España. Experto en Administración Presupuestaria, Instituto de Estudios de Administración Local, España. Director de Rentas Municipales, Municipalidad de Santiago.

mantención y reparación de vehículos, relleno sanitario, viveros de plantas, fábrica de baldosas y asfalto.

Como consecuencia de lo anterior, la inversión municipal en términos reales crece cada año; a modo de ejemplo, en 1983 la comuna de Santiago aumenta su programa de inversión en un 25,70% en relación al período anterior, y respecto del año 1973 este aumento es espectacular: 25481%.

Este crecimiento no sólo se produjo en Santiago, sino que se generalizó a lo largo y ancho del territorio.

Sin embargo, al poco tiempo de publicación de la referida ley, esta herramienta financiera empezó a deteriorarse.

En lo sucesivo, las transformaciones legales y económicas que experimenta la comuna de Santiago significaron una desaceleración durante el período 1984-1989, como consecuencia de diversas modificaciones legales que propuso el Gobierno central; algunas de tipo tributario que repercutieron en la Ley Financiera Municipal, otras de tipo administrativo, traspasando al sector local nuevas responsabilidades y funciones sin el aporte económico ni recursos humanos, y, en otras se empleó el "camino fácil" de redistribuir impuestos y derechos municipales que tienen clara identificación local, para ser traspasados a otras municipalidades, vulnerándose el principio básico tributario de localización y beneficio.

Ante estos acontecimientos, la Municipalidad de Santiago se vio en la obligación de desarrollar ideas innovadoras, audaces y buscar nuevos horizontes que le permitieran mantener los recursos perdidos como consecuencia de la política reinante, lo que se ha denominado el "camino con obstáculos".

Se diseña la estrategia y la búsqueda de socios que permitieran, en conjunto con los funcionarios planificadores, incrementar los recursos. Con el tiempo se desarrolló una serie de proyectos con la colaboración de socios institucionales y privados.

Este trabajo tiene por objeto efectuar una reseña histórica de la Ley Financiera Municipal, las modificaciones que se introdujeron en el tiempo y cómo han repercutido en los ingresos de la Municipalidad de Santiago. También se quiere mostrar cómo un grupo de funcionarios fueron capaces de introducir nuevas ideas, ponerlas en ejecución, buscar buenos socios y recuperar e incrementar recursos que fueron traspasados a otras instituciones y al Estado. La historia,

que contiene incomprensiones, se ha denominado "el camino fácil" y los pasos seguidos como consecuencia de dicha historia "el camino con obstáculos".

I. TRAYECTORIA Y FUENTES DE DISMINUCIÓN DE INGRESOS PROPIOS

Las modificaciones introducidas al sistema financiero municipal, a través del Decreto Ley N° 3.063 de 1979 sobre Rentas Municipales en la década de los '80, impactaron en forma severa en las finanzas de la Municipalidad de Santiago, generándose un fuerte deterioro de los programas de inversión.

Las medidas del Gobierno central para los efectos de la jurisdicción territorial se pueden dividir en dos grupos:

1. derogación de impuestos y otros recursos que significan disminución de los ingresos, y
2. redistribución de impuestos, a base de reducción de ingresos propios de carácter local.

1. Los impuestos que han sido derogados, y cuyo impacto ha sido negativo para todos los municipios del país, inclusive para el de Santiago, son los siguientes:

- a) Impuesto por facturación de servicios periódicos domiciliarios

El texto original de la Ley de Rentas Municipales contenía en el título séptimo, artículo 40, un impuesto del 5 por ciento sobre el valor de las facturas o boletas, correspondiente a consumo de energía eléctrica, gas licuado o de cañerías, teléfono y demás servicios periódicos domiciliarios, a beneficio exclusivo de la municipalidad de la comuna respectiva en que se efectuara el consumo. Este artículo fue expresamente derogado por la letra c) del artículo 1° del D.L. 3.474, de 1980.

El argumento o la finalidad de esta derogación era reducir el precio de los servicios para beneficio de los usuarios, situación que

nunca se reflejó en los precios sino que vino a incrementar las utilidades de las empresas.

Hay que tener presente que este impuesto se pagaba mensualmente a la municipalidad correspondiente por las empresas que suministraban el servicio; la fiscalización les correspondía al Servicio de Impuestos Internos y a la municipalidad.

La generación y administración del impuesto cumplía con el principio de simplificación administrativa, la recaudación era constante y sin mayor costo en su generación; este cobro se justificaba por los beneficios económicos que otorgaban las municipalidades a dichas empresas por la ocupación de bienes nacionales de uso público, tales como:

- Exención del pago por las postaciones y tendido de cables, subterráneos o aéreos.
- Subsidio por parte de las municipalidades en la ocupación de calzadas, aceras o soleras, por postaciones o tendido de cables.
- Exención de pago de las instalaciones subterráneas por transformadores y otros equipos.
- Obligación por parte de las municipalidades a comprar acciones "aportes reembolsables".

A modo de ejemplo, el pago anual que debió efectuar la Municipalidad de Santiago por concepto de consumo de alumbrado público en 1991 fue de \$ 920 millones. El impuesto derogado en octubre de 1979 le significó a la comuna de Santiago \$ 194 millones en el período comprendido entre enero y septiembre de dicho año. Efectuando las correcciones monetarias respectivas, sin considerar el crecimiento del consumo ni el aumento en tarifas, muchas veces mayor que el reajuste del Índice de Precios al Consumidor y sin tener presentes los tres últimos meses del año, se concluye que dicha municipalidad habría recibido en 1991 \$1.837 millones por ese concepto (pesos de junio de 1991).

Para el 95% de las municipalidades del país este impuesto constituía el principal recurso. El argumento esgrimido por las autoridades fue que los precios por dicho consumo disminuirían en un 5%,

situación que nunca se produjo; en consecuencia, pasó a beneficio directo de las empresas.

b) Donaciones

Las donaciones constituyeron un ingreso importante para las municipalidades; gracias a este sistema se pudo ejecutar una serie de obras sociales y urbanas como paseos peatonales, parques, plazas, salas cuna, jardines infantiles, locomoción en sectores rurales.

El artículo 47 original de la Ley N° 3.063 de 1979 expresaba que el producto de las herencias, legados y donaciones que se hicieran a las municipalidades se debía invertir en la forma que determinara el causante en el testamento o el donante en el acto constitutivo de la donación.

Si el donante no manifestaba su intención, la asignación se invertiría en las obras de adelanto local que determinara la municipalidad.

Estas donaciones para obras de adelanto o fines de acción social serían consideradas como gastos para todos los efectos legales, lo que se justificaría con el comprobante de ingreso respectivo emitido por la Tesorería Comunal o Municipal correspondiente.

El artículo 1º letra d) del D.L. 3.474 de 1980 introdujo modificaciones a los aportes que podrían efectuar los particulares y empresas al sector municipal, aumentando las instituciones que podrían recibir dicho beneficio.

Según la citada norma, los contribuyentes que, de acuerdo a la Ley de Impuesto a la Renta, declaren sus rentas efectivas mediante un balance general y que efectúen donaciones a los establecimientos que se indican a continuación, "podrán rebajar como gastos las sumas pagadas para los efectos de determinar la renta líquida imponible".

Estas modificaciones significaron una limitación en cuanto a los potenciales usos de dichas donaciones; ahora, éstas sólo pueden destinarse a:

- Establecimientos educacionales, hogares estudiantiles, establecimientos que realicen prestaciones de salud y centros de atención de menores.
- Establecimientos privados de educación reconocidos por el Estado, de enseñanza básica gratuita, media científico-humanista y técnico-profesional. En este caso las donaciones serán consideradas como gastos sólo en cuanto no excedan el 10% de la renta líquida imponible del donante.
- Centros privados de atención de menores y establecimientos de atención de ancianos; estos casos no requieren del trámite de la insinuación y estarán exentos de todo impuesto.

Finalmente, el DS N° 282 de 1984 del Ministerio de Educación Pública aprobó el reglamento para la aplicación del artículo comentado. Las modificaciones introducidas en este sentido han causado un efecto negativo, seguramente no deseado por el legislador, puesto que desde su vigencia no se han efectuado donaciones a los municipios.

c) Determinación del capital propio

Los artículos 23, 24 y siguientes de la Ley de Rentas Municipales regulan la contribución de patente por actividades lucrativas. Específicamente, el artículo 24 inciso segundo de dicho texto se refiere a lo que se entiende por capital propio, para cuyo efecto se remite a la Ley de Impuesto a la Renta, artículo 41, disposición que define "el capital propio".

Por su parte, el artículo 31 de la Ley N° 18.267 de 1983 incorpora un nuevo inciso al citado artículo 24, el cual dispone que "en la determinación del capital propio a que se refiere el inciso segundo de este artículo, los contribuyentes podrán deducir aquella parte de dicho capital propio que se encuentre invertida en otros negocios o empresas afectas al pago de patente municipal, la que deberá acreditarse mediante contabilidad fidedigna".

El capital propio de cada contribuyente es la base imponible para determinar la contribución de patente; el impuesto fluctúa entre un 2,5 y un 5 por mil; este tributo tiene un mínimo de 1 unidad tributaria y un máximo de 1.000 unidades tributarias. Existen algunas

empresas que cuentan con una o más sucursales en diversas comunas; la suma total de la patente que resulte se distribuye en relación al número de trabajadores que existe en cada una de sus oficinas, incluida la casa matriz.

El principio básico que sustenta la rebaja de inversiones en otras empresas es evitar la doble tributación municipal; ello se presenta sobre todo en las sociedades anónimas en que, generalmente, su capital está formado por aportes importantes de otra sociedad, la que origina una cadena de empresas. A modo de ejemplo, la sociedad matriz aporta para crear una empresa inmobiliaria, otra de crédito, de transporte, de embalaje, de distribución, de cobranza, y así sucesivamente.

En términos generales, la doble tributación del capital es una situación que debe evitarse. Sin embargo, debe tenerse presente que si la reinversión se realiza en empresas relacionadas, éstas reciben un mayor beneficio. En la actualidad, el capital propio tope afecto a tributo es de M\$ 3.362.200. Para revisar las consecuencias prácticas de esta situación es conveniente efectuar un ejemplo en base a datos reales.

Se verá el caso de una empresa matriz que tiene otra sociedad relacionada y ambas están sobre el capital propio tope tributario municipal (M\$ 3.362.200). Además, se supondrá que ambas tienen inversiones en diferentes sociedades. (Véase Cuadro 1.)

Como conclusión de este ejercicio, se puede plantear lo siguiente:

- Estas empresas gozan de una franquicia especial al estar limitado el impuesto del 5 por mil a un capital de M\$ 3.362.200 millones, es decir, en la sociedad P y C S.A. el exceso no tributa. Por lo tanto, paga al municipio un monto anual de M\$ 2.116.
- Las empresas relacionadas también se ven beneficiadas al descontar las inversiones que tienen en otras sociedades y al estar su capital propio sobre el límite que se aplica a la contribución de patente.
- Las empresas medianas y pequeñas que son grandes contratadoras de mano de obra, y cuyo rango de capital se encuentra entre cero y M\$ 3.362.200, deben pagar sobre el

ciento por ciento de su capital propio, lo que constituye una injusticia tributaria, ya que en términos relativos las empresas de menos recursos terminan pagando mayores impuestos que las grandes.

Cuadro 1

Caso: determinación del capital propio

(Cifras en miles de \$ de mayo 1993)

	tributación empresa	Capital propio	
		afecto a pago municipal	eximido
I. Sociedad P y C S.A.			
— capital propio tributario	24.965.040	3.362.200	21.602.840
— se deducen inversiones en otras empresas			
* Sociedad Ltda.	9.975.660		
* Ingeniería S.A.	9.368.000		
* Construcción S.A.	5.200.000		
Capital afecto a tributo	423.380	3.362.200	2.938.820
Valor patente (5 por mil)	2.116	16.811	14.695
Beneficios empresas relacionadas			
II. Sociedad Ingeniería S.A.			
— capital propio tributario	10.137.763	3.362.200	6.775.563
— se deducen inversiones			
* Puerto Daniela S.A.	4.829.838		
* Club del Ocio S.A.	2.587.769		
* Inv. La Torre Ltda.	1.342.960		
Capital afecto a tributo	1.377.198	3.362.200	1.985.002
Valor patente (5 por mil)	6.886	16.811	9.925

2. Redistribución de impuestos y otros recursos en base a deducción de ingresos propios de carácter local.

El Fondo Común Municipal (FCM) tiene por objeto corregir algunos desequilibrios tanto sectoriales como sociales, y en ese sentido su existencia se avala sobre criterios de carácter redistributivo en la asignación de los recursos.

Sin embargo, el tiempo ha comprobado que la generación de recursos que tienen los municipios depende de la riqueza territorial e infraestructura urbana; la actual Ley de Rentas Municipales no escapa a esta tesis.

El texto original cumplía con los principios básicos de localización¹ y beneficio² frente a capacidad de pago; sin embargo, las autoridades de la época vulneraron estas normas y consideraron conveniente incrementar los recursos del FCM, al comprobar que el Estado no estaba aportando dineros suficientes a este sistema.

Es así como se crea el concepto de "redistribución de impuestos de carácter local"; en la Municipalidad de Santiago, se le denomina "el camino fácil". La técnica consiste en detectar y castigar aquellos municipios que por su infraestructura urbana, capacidad e imaginación han logrado perfeccionar y generar mayores recursos de carácter local, siempre en base a las actuales disposiciones legales que regulan los diferentes impuestos y derechos municipales.

Los impuestos que han significado disminuir los ingresos propios disponibles de la Municipalidad de Santiago y que han incrementado el FCM son:

a) Impuesto territorial

La historia de este impuesto se caracteriza por su inestabilidad en el tiempo. A contar de 1980 ha experimentado las modificaciones que se indican a continuación, cuyas consecuencias están íntimamente ligadas a los ingresos municipales, ya que este tributo es uno de los más importantes.

El texto primitivo indicaba que las municipalidades percibirían un 80% del rendimiento del impuesto territorial; el saldo, 20%, lo distribuía el ministerio respectivo entre algunas municipalidades. Se establece que constituirá ingreso propio de

¹ El principio de localización se refiere a que los impuestos y derechos que se originan y se pagan en la comuna deben reflejarse en términos de beneficios en dicha comunidad.

² El principio del beneficio expresa que deben pagar los impuestos quienes reciben directamente el beneficio.

cada municipalidad el 50% (sobre el 80%) de la participación municipal; el 50% (sobre 80%) restante constituía parte del FCM (artículo 37 decreto ley 3.063, de 1979).

- A fines de agosto de 1980, se introducen modificaciones al texto original y se determina que el 100% de este impuesto será percibido por las municipalidades. Constituirá ingreso propio de cada municipalidad el 45%. Lo anterior se otorgó pensando que el guarismo del 5% de facturación por servicios periódicos domiciliarios derogados se compensaba con el aumento en cinco puntos porcentuales en la percepción directa del impuesto territorial. La realidad fue distinta: no se compensó la pérdida de consumos de electricidad, teléfono y otros. El 55% restante integraría el FCM.
- Transcurrido un breve período, en febrero de 1984, nuevamente las autoridades modificaron este impuesto y determinaron que sólo el 40% constituye ingreso propio municipal y el 60% integraría el FCM.

En resumen, efectuados los cálculos, los municipios disminuyeron sus ingresos propios disponibles; la comuna de Santiago también fue afectada (número uno, letra b del artículo 3º Ley Nº 18.294).

b) Impuesto por permiso de circulación de vehículos

Muchos municipios con imaginación, nueva tecnología y buen servicio realizaron un esfuerzo para captar clientela, para que la mayor cantidad de propietarios de vehículos sacaran el permiso de circulación en su comuna, ya que este impuesto era un 100% a beneficio local, según texto original.

Esta norma se mantiene estable por el período diciembre 1979 a febrero 1984. Sin embargo, ya a mediados de 1984 nuevamente se emplea la tesis del "camino fácil" y el número 3 de la letra d) del artículo 3º de la Ley Nº 18.294 determina que de los ingresos propios de cada municipio por permiso de circulación de vehículos, el 50% ingresará al FCM, el otro 50% seguirá como ingreso propio

disponible. Así, se vulnera una vez más el principio de localización y beneficio.

c) Contribución de patente

Este tributo grava el ejercicio de toda actividad lucrativa y a él están afectos los profesionales, industria, comercio, arte o cualquier actividad lucrativa. El texto original de 1979 expresaba que el ciento por ciento de la contribución de patente era de beneficio exclusivo de cada municipalidad.

Esta es una contribución netamente de carácter local y está íntimamente ligada al principio básico tributario del beneficio en relación al pago. Como es lógico, en todas las comunas cabecera de regiones se encuentra la mayor concentración de las actividades que desarrolla el sector privado y el mayor número de trabajadores.

Posteriormente, en febrero de 1984, la Ley N° 18.294 estipuló que un 55% de lo que se recaude en la Municipalidad de Santiago, por pago de patentes comerciales, industriales, profesionales y de alcoholes, integrará el Fondo Común Municipal. En consecuencia, sólo el 45% se mantenía como ingreso propio disponible.

En esta ocasión, el principio tributario de generalidad y alternativa³ afectó sólo a la comuna de Santiago. Se sentó el precedente de que ningún impuesto o derecho municipal está a salvo de ser derogado o redistribuido por las autoridades de turno.

Posteriormente, las autoridades de la época analizaron la repercusión económica que significó esta medida para las comunas de Santiago y tuvieron que concurrir a auxiliarla a través de un aporte directo de Ministerio de Hacienda. Como una forma de paliar esta situación, en 1987 se dicta la Ley N° 18.591 y se expresa que la Municipalidad de Santiago sólo aportará el 45% de lo que recaude y el saldo, 55%, continúa como ingreso propio disponible; la justificación era cubrir parte del déficit del Teatro Municipal.

³ Los términos generalidad y alternativa se refieren a la necesidad de que los tributos locales se apliquen a todos los sujetos pasivos del territorio; es decir, evitar exenciones, subvenciones o casos especiales.

Para las comunas de Providencia y Las Condes la situación es más dramática, ya que del total recaudado por concepto de contribución de patentes el 65% integra el Fondo Común Municipal y el otro 35% constituye ingreso disponible (letra b del artículo 22 de la Ley N° 18.591 de 1987). El argumento en esta ocasión era que debían aportar al FCM por ser municipios denominados por el Gobierno central como "ricos".

Más aún, las autoridades no consideran los gastos que significan la generación y recaudación de esta contribución, las cuales deben ser asumidas por las respectivas municipalidades; en consecuencia, en el neto reciben un menor porcentaje que el que indica la ley.

d) Aporte reembolsable

A los deterioros citados anteriormente se añade en 1982 una nueva figura legal. El Ministerio de Minería dicta el DFL N° 1 de 1982, disposición que introduce modificaciones sustanciales a la ley de servicios eléctricos en materia de energía eléctrica. La aplicación de dicho decreto significa a las municipalidades del país nuevos trastornos económicos que se desglosan de la siguiente manera:

- Las obliga a pagar y realizar los trabajos al único ente que presta el servicio eléctrico.
- Como la licitación la efectúa directamente la empresa eléctrica con recursos municipales significa para ella utilidades adicionales.
- Los precios fijados por la empresa en la realización de los trabajos se encuentran sobredimensionados en relación con los del mercado.
- Los bienes adquiridos por la municipalidad pasan a dominio de la respectiva empresa eléctrica, con lo cual se produce una pérdida del patrimonio municipal.
- Obligación de suscribir acciones de la referida empresa por concepto de aportes reembolsables.
- Mayor costo adicional para los municipios al mantener inmovilizados capitales invertidos en acciones por un lapso no inferior a 15 años.

La aplicación del citado DFL 1/82 significó en ese período, por una parte, vulnerar la declaración de principios del Supremo Gobierno relativa al precepto de subsidiariedad, es decir, que al Estado le corresponde asumir directamente sólo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente, lo cual significa respetar el derecho de propiedad y libre iniciativa en el campo económico, y por la otra, significó contraponerse con las normas legales que a continuación se detallan:

- La Ley N° 18.695, 1992, Orgánica de Municipalidades, establece formas concretas y específicas para la creación de sociedades en el sector privado.
- El artículo 3° del DL 1.056 establece normas complementarias relativas a la reducción del gasto público. Prohíbe a las instituciones del sector público efectuar aportes de capital a sociedades o empresas de cualquier naturaleza, como asimismo hacer depósitos o adquirir instrumentos en el mercado de capitales, bajo ninguna tarifa, con la sola excepción de valores de la Tesorería General de la República.
- El DL 1.263, 1975, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, norma los sistemas de inversiones del Estado.
- Oficio circular N° 6, de 2.01.80, Ministerio de Hacienda, Economía, Fomento y Reconstrucción instruye a los jefes de servicios para adquirir valores o especies emitidos por el sector privado.

3. Aportes al Fondo Común Municipal: El caso de la Municipalidad de Santiago

La Municipalidad de Santiago generó, en el período enero-diciembre de 1993, ingresos por un monto de M\$ 34.554.604; en dicha cantidad no está contemplado el 30% fiscal sobre impuesto territorial. Del total de los ingresos producidos, Santiago aportará al FCM M\$ 14.949.942. Esto significa el 43,26% del total de ingresos, tal como se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 2*Aportes al Fondo Común Municipal*

(En miles de \$ de 1993)

—	Impuesto territorial	9.657.661
—	Permisos de circulación	1.117.531
—	Contribución de patentes	4.174.750
	Total	14.949.942

Retornan al municipio por concepto de FCM M\$ 714.000; esto significa sólo el 2,07% del total de ingresos. Los contribuyentes y habitantes están aportando, por cada cien pesos, \$ 42,26 al resto de las comunas del país.

Las autoridades centrales estiman que Santiago es una comuna rica, basándose tal vez en el hecho de que se tiene el presupuesto de mayor monto de los entes locales al calcular los ingresos y gastos per cápita, si éstos se calculan sobre la base de sus residentes; sin embargo, en este simple análisis no se han considerado otras variables.

La población de la comuna de Santiago en 1973 era de 487.727 personas, pero en el último censo poblacional quedó reducida a 202.010; esta disminución de habitantes fue consecuencia del traspaso de territorios a las comunas de Providencia, Ñuñoa, Estación Central, Independencia, Recoleta, Quinta Normal, Cerrillos, Lo Espejo y Pedro Aguirre Cerda.

Sin embargo, lo anterior no significó una disminución de funciones y servicios. Santiago es una comuna de servicios. Este fenómeno se ha acentuado en los últimos años como consecuencia de mayores posibilidades de intercambio comercial. Por lo tanto, el sector privado invade constantemente nuestra jurisdicción territorial, comprando propiedades. Lo anterior produce problemas viales y otros.

En resumen, la comuna de Santiago tiene tres tipos distintos de habitantes: los residentes, quienes suman 202.010; las personas que trabajan y estudian, y el ciudadano de tránsito, lo que se estima, más o menos, en 1.600.000 beneficiarios de la comuna.

Por otro lado, hay que considerar los subsidios indirectos que la Municipalidad de Santiago entrega a otras comunas. Estos se hacen efectivos en las siguientes áreas:

Educación

El 80% de los 45.000 estudiantes que se educan en los establecimientos pertenecientes a la comuna de Santiago, algunos de los cuales tienen alto prestigio y rendimiento académico, vienen de otras comunas.

Son 49 escuelas, liceos, institutos técnicos y diferenciales que cuentan con un personal de 3.500 funcionarios. La municipalidad aporta al programa de educación \$ 2.700 millones anuales, es decir, financia el 40% de sus gastos operacionales.

Pavimentación

Como resultado de una inversión y mantención históricamente insuficientes, el 80% del pavimento de la comuna está obsoleto y en deterioro.

La municipalidad invierte \$ 2.000 millones anuales —el 40% del total de sus gastos—, ya que por ley es la única municipalidad que debe afrontar la pavimentación de sus calles.

Seguridad ciudadana

Junto con la comunidad organizada y Carabineros de Chile, la municipalidad ha desarrollado un importante programa de seguridad para los habitantes y para todos los usuarios de la comuna. Anualmente se invierten \$ 300 millones en ello: cuarteles móviles, furgones, jeeps, motos, equipos de radio y sistemas de televisión para resguardar las calles céntricas. Este programa no sólo beneficia a los residentes, sino muy especialmente a los cientos de miles de trabajadores y visitantes que circulan por el centro diariamente.

Cultura

La actividad cultural que se hace en la comuna de Santiago no es sólo para los residentes, sino para la región y para todo el país. Esta es una tarea irrenunciable. En ella se invierten cada año \$ 2.800 millones, que representan el 33% del gasto público total en cultura.

En resumen, las inversiones y gastos extra comunales significaron \$ 14.810.387.000 en el año 1993, un 52% del presupuesto total propio del municipio.

II. UN CAMINO CON OBSTÁCULOS: PROGRAMAS ESPECIALES QUE PERMITEN EL INCREMENTO DE RECURSOS MUNICIPALES

Debido a las transformaciones legales-económicas que experimentó la comuna de Santiago obligaron a desarrollar sistemas innovadores, aplicar nueva tecnología, incentivar al personal a fin de poder recuperar o mantener niveles de ingresos razonables. El sistema se denominó "el camino con obstáculos".

Estos programas económicos significaron un aumento importante de la eficiencia en la gestión financiera de la Municipalidad de Santiago. Sin embargo, en ningún caso, significaron alzas en las tasas impositivas vigentes; eso sí, involucraron en algunas situaciones un blanqueo provisorio tributario municipal.

Los mecanismos utilizados fueron los siguientes:

1. agilización de procedimientos administrativos y legales;
2. apoyo tecnológico;
3. interacción con otras instituciones del Estado;
4. incentivos al personal.

1. Agilización de procedimientos administrativos y legales

Para otorgar fluidez a los procedimientos que significan captación de diferentes impuestos y derechos se desarrollaron nuevas metodologías que permitieron:

- eliminar exigencias;
- simplificación de formulario único;
- liquidación, giro y pago inmediato.

La autoridad superior dictó diversos decretos, en donde el alcalde delegó y asignó a los diferentes directores que tienen relación con las finanzas las atribuciones y funciones alcaldías específicas.

Este sistema de administración "empresarial" implica un alto grado de responsabilidad, ya que la autoridad está traspasando funciones exclusivas del alcalde. Este nuevo método de administración y de trabajo implantado con mayor empuje por las nuevas

autoridades del municipio en 1990 ha impactado a los contribuyentes-clientes de la comuna de Santiago, en el sentido de que perciben un gobierno local moderno y ágil.

Las delegaciones de responsabilidad más importantes que se llevaron a cabo son las siguientes:

- a) Aceptar y suscribir las escrituras de las donaciones y transferencias a título gratuito de bienes muebles e inmuebles que se efectúen a la municipalidad.
- b) Suscribir las escrituras públicas de permisos de edificación para reparaciones, nuevas construcciones y construcciones provisorias, como sus modificaciones y renovaciones que digan relación con el plan regulador comunal.
- c) Mediante resolución, autorizar gastos de 300 UTM y con resolución refrendada por el secretario municipal hasta 500 UTM. En ambos casos deberá solicitarse la visación del Director de Contabilidad y Presupuesto para registrar el compromiso presupuestario.
- d) Ordenar, mediante resolución refrendada por el secretario municipal, la apertura de las cuentas corrientes de la municipalidad y designar sus giradores y cogiradores, salvo para el Departamento de Bienestar Social.
- e) Colocar depósitos a plazo en bancos comerciales e instituciones financieras o adquirir valores en el mercado de capitales, con los excedentes estacionales, producto de la disponibilidad de la caja municipal.
- f) Rematar las patentes de alcoholes de giro limitado que se encuentren caducadas y todos los otros bienes y derechos que corresponda.
- g) Autorizar y suscribir convenios de pagos en conformidad al artículo 62º de la Ley de Rentas Municipales.
- h) Representar a la municipalidad ante la Tesorería General de la República y el Servicio de Impuestos Internos de la Región Metropolitana en materias de su competencia.
- i) Representar a la municipalidad en todo trámite y acto relacionado con los títulos y dividendos de las acciones de la Compañía Chilena Metropolitana de Distribución Eléctrica y la Empresa Nacional de Electricidad, como asimismo orde-

nar la enajenación de sus títulos mediante resolución refrendada por el secretario municipal.

- j) Informar directamente, a solicitud de los tribunales competentes, las materias técnicas, estudios e informes relacionados con sus funciones.
- k) La enajenación y desarrollo de estudios, programas, ventas, subastas y otras tareas de su competencia, contando previamente, cuando así corresponda, con el informe del Comité Técnico-Administrativo y/o la aprobación del Concejo, facultándose para:
 - llamar a propuestas públicas y adjudicarlas, y su correspondiente notificación
 - llamar a propuestas privadas o solicitar directamente presupuestos o cotizaciones, adjudicarlas y notificarlas, y
- l) progresivamente, según corresponda:
 - suscribir sus contratos, modificarlos, renovarlos y/o revalidarlos, según proceda
 - administrar los contratos, aplicar las multas, bonificaciones y las otras acciones que procedan
 - ordenar la devolución y hacer efectivas las boletas de garantía
 - ordenar poner término anticipado a sus contratos

De estas facultades sólo requerirán resolución refrendada por el secretario municipal las siguientes:

 - llamar y adjudicar las propuestas públicas, y ordenar poner término anticipado a los contratos
 - modificar y renovar los contratos de estudios y ejecución de obras del programa de inversión regional, previo informe favorable de la Secretaría Comunal de Planificación
 - aplicar multas y hacer efectivas las boletas de garantía, previo informe favorable de la Dirección de Asesoría Jurídica
- m) Ordenar, mediante resolución fundada, la devolución de todo o parte del monto pagado por concepto de derechos o patentes municipales, generados por esta Dirección.
- n) Revalidar, mediante resolución refrendada por el secretario

- municipal, previo informe favorable del Director de Asesoría Jurídica, las patentes de alcoholes de giro limitado.
- ñ) Otorgar, revalidar, renovar, modificar, regularizar y poner término a los arriendos y permisos de ocupación de bienes nacionales, para fines comerciales, y, asimismo, dar cumplimiento a los acuerdos del Concejo referidos a las concesiones relacionadas con esta materia; ambos actos administrativos mediante resolución refrendada por el secretario municipal.
- o) Otorgar patentes provisorias a todas las actividades económicas afectas a este tributo en los términos del DFL 3.063, de 1979, y su reglamento, exceptuando los giros que se señalan a continuación, en cuyo caso lo hará solamente con previo informe favorable, por escrito y según corresponda, de los directores de Obras Municipales e Inspección.
- Industrias, talleres y bodegas.
 - Café-espectáculos, salas de espectáculos, salas de masajes, hoteles-moteles, casas de pensión y residenciales.
 - Entretenimientos electrónicos y salas de pool.
 - Giros de alcohol.
 - Patentes y permisos en la vía pública.
 - Permisos ocasionales con motivo de festividades y actividades importantes.

2. Apoyo tecnológico

En esta oportunidad la municipalidad debía buscar “un nuevo socio” especializado en materias computacionales del sector local.

Dicha decisión se toma sobre la base de que un factor importante en los programas de incremento de recursos es el aprovechamiento del factor humano. Para el buen desarrollo de estos programas se requiere que el personal dedicado pueda concentrar la mayor parte de su tiempo en labores creativas que aumenten su productividad y no se distraigan en labores secundarias.

Para lograrlo se debía disminuir al máximo la dedicación a los trabajos rutinarios y de proceso masivo de información.

En este sentido, se necesitaba contar con un fuerte apoyo tecnológico, especialmente basado en el uso de computadores. Una buena base de datos permitía aumentar el rendimiento de los funcionarios, especialmente medido desde el punto de vista del resultado técnico y económico.

Entre las principales consideraciones que surgían estaba la de orientar a la municipalidad en las inversiones computacionales, de modo que fueran usadas en forma corporativa institucional. Esto significaba una clara orientación a compartir los recursos, la información y especialmente a evitar la duplicación de esfuerzos en la mantención de información global:

El objetivo era implementar sistemas computacionales bien definidos que provocaran automáticamente un aumento en la eficiencia de la gestión al conseguir que los funcionarios pudiesen atender adecuadamente su labor diaria, combinándola con esfuerzos dirigidos a ciertos puntos críticos de mayor rendimiento como, por ejemplo:

- realizar estadísticas del universo objetivo para evaluar qué sectores deben ser atendidos y/o fiscalizados prioritariamente
- analizar la información para destacar los casos excepcionales y de mayor relevancia que produzcan una focalización de las acciones hacia los puntos más rentables.

Para obtener resultados positivos en el desarrollo del apoyo tecnológico se requirió de un crecimiento equilibrado entre los computadores, los sistemas computacionales y, principalmente, en la maduración y formación de una cultura informática en la institución.

El planteamiento que se hizo del plan informático fue dividirlo en 2 etapas: uno a corto plazo y otro a cinco años, reevaluando anualmente sus resultados.

Este plan tendía a automatizar funciones administrativas de las distintas Direcciones de la municipalidad, permitiendo la consolidación de éstas como un apoyo a la gestión en el nivel de Dirección Superior.

La realización del plan informático significó:

- Compra de equipos-sistemas y administración externa. En este caso, la municipalidad realizó una mayor inversión, pero, a su vez, controló directamente tanto el hardware como el software.⁴ Parte importante del éxito económico de la municipalidad se fundamenta en la concreción del *slogan* “la máquina al servicio del cliente o contribuyente”.
 - Se incorpora el código de barras en los recibos de pago.
 - En un solo recibo se incorporan los impuestos por concepto de contribución de patentes comerciales, industriales, profesionales y alcoholes, derechos de aseo, propaganda, bien nacional de uso público, concesiones, permisos en la vía pública, impuesto único fiscal.
 - Se permite que éstos se puedan pagar en el banco u oficina municipal.
 - Se realiza un control de mora diaria.
 - Se realiza fiscalización de los “clientes” que no han cumplido sus compromisos.
- El plan informático también permite:
- Consultar información, clientes-contribuyentes.
 - Incorporar nuevos clientes.
 - Modificar, revalidar antecedentes.
 - Emitir órdenes de pago y verificar su cumplimiento.
 - Crear un centro único de clientes-contribuyentes.

3. Interacción con otras instituciones del Estado

La municipalidad pudo ejecutar una serie de programas de acción mutua con otras entidades estatales. La idea básica de estos programas era legalizar a un sinnúmero de contribuyentes denominados “semi-informales”.⁵ En una primera etapa se realizó un blan-

⁴ Se contrató una empresa externa para la labor de mantenimiento de los sistemas y equipos computacionales.

⁵ Aquella persona natural o jurídica que tiene regularizada su situación ante el Servicio de Impuestos Internos y otras instituciones, pero le falta la autorización de funcionamiento municipal o viceversa.

queo de su situación tributaria, otorgándoles además facilidades para los pagos.

El objetivo en una primera instancia fue atraer al cliente: la idea era "pagar y después regularizar situación". Los principales sistemas que se desarrollaron fueron:

- a) Fiscalización del impuesto territorial.
- b) Seguimiento del contribuyente.
- c) Catastro de publicidad.
- d) Venta de activos.
- e) Análisis de balances.

a) Fiscalización del impuesto territorial

La intención de la Municipalidad y el Servicio de Impuestos Internos consistía en invitar al dueño del predio para que sus construcciones irregulares pagaran el impuesto correspondiente, tuviera o no autorización del municipio; en este caso, no se creaba ningún impuesto adicional. Sólo se lograba equidad en relación al contribuyente que tenía su situación normalizada ante dicho servicio.

Posteriormente se regularizaría su situación ante la Dirección de Obras.

Para este programa se venía trabajando en forma no oficial desde 1984. En dicho año la muestra realizada significó un rendimiento de M\$ 83.725 y comprendió la notificación de 7.158 predios. Dicho resultado entusiasmó a los técnicos y se pretendió revisar unos 117.221 propiedades adicionales; para ello se necesitaban "buenos socios" que apoyaran este programa.

A fines de 1985, en base al estudio económico presentado por este municipio a las autoridades se logró la visación del Ministerio del Interior y el de Hacienda y se determinó llamar a propuesta pública para contratar los servicios de investigación y ejecución necesarios para la normalización del impuesto territorial; en este caso, los socios fueron el Servicio de Impuestos Internos, Municipalidad de Santiago y la empresa privada, los que se beneficiarían mutuamente.

El sector privado ejecutaría el trabajo bajo la supervisión del Servicio de Impuestos Internos.

La tarea consiste en incorporar al sendero de la legalidad a aquellos contribuyentes-clientes que, por diferentes circunstancias, han introducido modificaciones a sus predios, tengan o no autorización de la municipalidad. Se trata de que estas personas naturales o jurídicas paguen el impuesto correspondiente conforme a su realidad.

El programa consiste en revisar "caso a caso", a fin de detectar ampliaciones, nuevas construcciones, cambios de destinos, cambios de clasificación, inclusiones, cambios de dominio, eliminaciones y otros.

En Santiago Sur se detectaron 9.720 predios irregulares de un total de 18.899, lo que significa un 51,43%.

En Santiago Centro se revisaron 58.786 predios en situación anormal, detectándose 17.966 casos, es decir, un 30,56% del total.

En lo que respecta a la parte económica, en 1988 se aumentó la recaudación por dicho concepto en M\$ 1.736.585; para 1991 la cifra llegó a M\$ 1.162.171 y la reactualización computacional del catastro físico significó una economía para el municipio de M\$ 300.000. Para 1993 este programa se reactualizó y se proyectaron ingresos por unos M\$ 280.000, período abril a septiembre.

Otras conclusiones que se obtuvieron fueron las siguientes:

- El sector sur de la comuna estaba boyante de actividad económica y construcción; un 51,43% de los predios se encontraban en situación irregular.
- En forma silenciosa el comercio e industria desplazaban a los habitantes, quienes ante una buena oferta económica vendían sus predios y emigraban a otras comunas con mayor calidad de vida, espacio, seguridad y tranquilidad en el entorno.
- El plano regulador de la comuna estaba totalmente discordante con la realidad.
- El contribuyente le teme a la burocracia, no al pago.

Todo lo anterior sirvió para que diversas autoridades tomaran decisiones conforme a su competencia, tales como:

- Modificación del plano regulador de la comuna, ejecutado por un socio externo.
- Normalización de las situaciones irregulares; quienes hubiesen efectuado ampliaciones o nuevas construcciones con o sin permiso municipal y otras podrían normalizar su caso (Ley N° 18.591 de 1987).
- Postergación del avalúo de bienes raíces (1987).
- Beneficios tributarios para zonas de renovación urbana (Ley N° 18.595 de enero 1987).
- Obligaciones notariales sobre contratos de bienes raíces (Informe del Servicio de Impuestos Internos, resolución 1.106 de mayo de 1989); de esta forma, se incorporan de inmediato los cambios de dominio.

b) Seguimiento al contribuyente

Tal como el programa anterior, éste consiste en identificar aquellos clientes que posiblemente tienen su situación tributaria fiscal regularizada, pero ejercen alguna actividad económica sin autorización municipal. Esta idea surgió en 1989.⁶

En este caso no se está creando ningún impuesto o derecho nuevo; tampoco se están aumentando o disminuyendo las tasas impositivas. Nuevamente los socios son: Servicio de Impuestos Internos, Municipalidad de Santiago y sector privado.

Se analizó información correspondiente al período 1985-1989, equivalente a 18.000 personas naturales y jurídicas.

El proyecto era de beneficio mutuo: el Servicio de Impuestos Internos (SII) obtendría informes especiales sobre contribuyentes y la municipalidad incrementaría sus recursos. El proyecto contemplaba responder las siguientes preguntas:

⁶ Este proyecto contiene los estudios que se indican a continuación:

- flujograma
- descripción y etapas del desarrollo
- carta Gantt
- formularios básicos, a fin de verificar en el terreno y completar los faltantes
- visita inspectiva, notificación con sanción, parte computarizado e informes a socios.

- dónde se trasladaron esas personas o empresas no ubicadas por el municipio (si se realizó algún cambio de domicilio)
- están ejerciendo la actividad económica (clientes de reserva, ya que no es la intención el cobro inmediato) (si hubo o no término de giro)
- no realizaron cambio de domicilio

Se procedió a evaluar la rentabilidad del proyecto; en un principio se basó en informes o supuestos, ya que esta iniciativa era inédita en el sector municipal.

Los resultados para el período de 1991-1992 fueron bastantes alentadores y se pueden resumir en los siguientes logros:

- Se procesaron 18.000 informes de personas naturales o jurídicas.
- Se detectó a 9.474 personas exentas de pago (taxistas, empresas de transporte y otras) y aquellas que ya tenían su autorización de funcionamiento municipal (buenos contribuyentes)
- En una segunda fase se fiscalizó a 4.000 personas o profesionales afectos a primera categoría (Ley de Impuesto a la Renta).
- Se incorporó al rol a 4.526 contribuyentes municipales (1991-1992).

El rendimiento obtenido en términos de recursos fue:

Cuadro 3

Resultados del proyecto seguimiento a contribuyentes

— contribución de patente y aseo (1991)	\$	418.324.183
— notificación infracciones a los Juzgados de Policía Local	\$	32.600.000
— contribución de patente y aseo (1992)	\$	384.469.514
— notificación infracciones a los Juzgados de Policía Local (1992)	\$	7.790.000
Total período (1991-1992)	\$	843.183.697

Se remitió al Servicio de Impuestos Internos un total de 11.000 contribuyentes que al parecer no existen por diversas causales.

En la actualidad se continúa con este programa y entre enero y septiembre de 1993 han ingresado M\$ 418.891 a un costo de M\$ 31.500, con una rentabilidad de 7.519%.

c) Catastro de publicidad

La comuna de Santiago tiene una alta intensidad de uso de suelo.

En los últimos años se ha venido desarrollando un claro cambio de uso del suelo en distintos sectores de la comuna (gracias al sector privado, política social de mercado) y la actividad residencial ha sido reemplazada paulatinamente por servicios tales como talleres en general, oficinas de profesionales, comercio, industrias y bodegas. Lo anterior quedó demostrado con el trabajo desarrollado por el Servicio de Impuestos Internos y coordinado por este municipio (fiscalización del impuesto territorial).

Dicha aseveración se ratifica al comparar el número de predios del territorio comunal que en el año 1990 ascendían a 121.563; de este total, 1.987 propiedades correspondían a industrias, 34.464 a comercio y 6.878 a oficinas de profesionales, todos ellos establecimientos dedicados a distintas actividades económicas. Esto es sin considerar las oficinas públicas, iglesias, sedes deportivas, colegios y otros que funcionan en Santiago.

En 1989 existían 34.464 negocios y se calcula que, al menos, un tercio (11.488) tenía propaganda, ya sea directa en su local o en otro sector. Existía una suposición de evasión tributaria municipal de 7.128 letreros. En ese año se registraron solamente 4.360 permisos de propaganda.

Se estimó que el promedio de las dimensiones de los letreros era de 1,5 metro cuadrado por negocio; el valor promedio es de 0,40 de una unidad tributaria, \$ 7.512, conforme al artículo 15 de la ordenanza N° 40 de la Municipalidad de Santiago, que fija los derechos municipales por permisos, concesiones y servicios municipales para 1988.

El rendimiento económico de este proyecto se basó, al igual que en los casos anteriores, en distintos informes: tipos de letreros, superficie clandestina estimada, costo de la propuesta pública, duración de la investigación.

Los beneficios obtenidos fueron:

- Catastro actualizado de propaganda de la comuna de Santiago (foto de cada letrero).
- Diseño y levantamiento estimado de la propaganda; características, superficie, leyenda, identificación del propietario, ubicación.
- Derechos de obra menor: se producirá un ingreso adicional por dicho concepto, que no se evaluó en este estudio.
- Se modificará la ordenanza que regula estas materias, a fin de simplificar los trámites, requisitos y cobros inmediatos a medida que se detecte la propaganda informal.

Resultados

Al término del período, tal como en los casos anteriores, hubo importantes logros en el trabajo "clandestinos masivos", las cuales se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 4

Resultados del proyecto costo de publicidad

—	Cantidad de locales visitados (a la calle)	16.323
—	Letreros fotografiados	54.409
—	Letreros clandestinos	47.689
—	Letreros con permiso	6.720

La rentabilidad del proyecto superó toda expectativa, más de M\$ 150.000 el primer año.

d) Venta de activos

Otra fórmula para obtener mayores ingresos consistió en incorporar a los locatarios o arrendatarios de los diferentes mercados

y ferias municipales como contribuyentes, tal como aquellos del sector privado.

Estos centros comerciales mantenían una situación especial de privilegios, ya que el municipio pagaba una serie de gastos que se indican a continuación y que, por su naturaleza, le correspondía al arrendatario:

- Las rentas de arrendamiento, sus montos fijados con carácter social.
- La municipalidad realizaba la administración de los recintos con personal contemplado en sus plantas: contadores, servicios menores, vigilantes, porteros, aseadores.
- La mantención del recinto, el pago de energía eléctrica de los espacios comunes, agua potable, alcantarillado, sedes destinadas a organizaciones sindicales, servicios higiénicos.
- Exenciones del impuesto territorial y contribución de patente municipal.

Se evaluó la situación y se estimó que estos socios-arrendatarios producían pérdidas al municipio y recibían de todos los contribuyentes de la jurisdicción territorial financiamiento indirecto; en principio, era una subvención en el arriendo, los gastos de consumo y pago de impuestos.

Era necesario disolver la sociedad que existía entre estas personas naturales o jurídicas (3.203 contribuyentes que ejercían sus actividades en estos locales) y la municipalidad.

Conforme a las características de una economía social de mercado, a la municipalidad le correspondía asumir directamente sólo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente. En el caso de los mercados y ferias municipales, debían ser traspasados al sector privado, ya que no es función de la municipalidad administrar ni ser corredor de propiedades.

Además uno de los artículos de la Constitución Política de Chile expresa que solamente por ley el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales, como es el caso de la municipalidad.

La misma Constitución establece que sólo por ley las municipalidades pueden cobrar determinados tributos; así, queda definido que a las instituciones del Estado les corresponde percibir contribuciones, impuestos y derechos, y al sector privado realizar labores con fines de lucro.

De acuerdo a los considerandos anteriores y a los programas ministeriales de la época (1981), correspondía traspasar al sector privado los activos prescindibles, otorgando la primera opción a los actuales ocupantes, siempre que no signifique menoscabo al patrimonio municipal.

Con el proceso de enajenación se generaban diversos beneficios:

- Reducción de costos municipales por los beneficios que se otorgaban a dichos comerciantes.
- Incorporación de la venta al activo del negocio, lo cual significaba un aumento del capital propio; en consecuencia, la base imponible aumentaba y generaba un mayor valor de la contribución de patente.
- Pago del impuesto territorial.

Los locales y ferias municipales traspasados fueron los que se indican a continuación, con sus respectivos precios de venta:

Cuadro 5

Traspaso de activos al sector privado

(Cifras en miles de \$ de 1985)

	Nº locales	Precio venta
Mercado Matadero	1.107	847.489
Feria Lo Valledor	872	858.126
Mercado Vega Poniente	201	78.113
Feria Municipal	841	556.488
Mercado Central	182	661.908
Pasaje Las Rosas	14	65
	3.217	3.002.189

e) *Análisis de balances (capital propio: Base de cálculo de contribución de patente)*

Para llevarlo a cabo, este nuevo proyecto contrató a un equipo de contadores; ellos serán "nuevos socios" para este proyecto.

La idea en este caso consiste en obtener los mejores resultados económicos en el proceso de declaración de capital período 1993, declaración que deben presentar los contribuyentes de la jurisdicción territorial, conforme lo disponen los artículos 24 y 25 de la Ley de Rentas Municipales.

El proceso significa enviar a cada contribuyente un formulario con todos los antecedentes básicos e identificación del contribuyente para que éste llene el casillero correspondiente al capital propio de su negocio, acompañándolo del balance, certificado del contador y fotocopias de patentes en caso que tenga sucursales en otras comunas; podríamos precisar que esto es "una atención preferencial".

Esta atención especial persigue además otra finalidad: lo que interesa es que el mayor número de comerciantes e industriales presente su declaración, ya que el capital propio es la base de cálculo de la contribución de patente, y este tributo es el segundo más importante del presupuesto municipal.

Terminado el proceso de análisis de balances y de reclamos de los contribuyentes-clientes a quienes se les detectó alguna inconsistencia en su presentación o determinación del capital propio, el resultado fue el siguiente:

- 6.626 declaraciones revisadas.
- Capital propio corregido por un monto adicional de M\$ 263.336.436; aplicando a dicho monto el impuesto del cinco por mil, se obtuvo un rendimiento de M\$ 1.316.682 por contribución de patente.
- Apelaron a dicha determinación de capital 1.431 contribuyentes, a quienes se les efectuó la reliquidación de la contribución de patente en 48 horas. Finalmente, quedó una utilidad de M\$ 631.747.
- Los dineros de las personas que solicitaron revisión de sus balances ingresaron a más tardar el 31 de julio; se implementó un cobro automático de la patente respectiva.

- Con este programa se demostró que el sector municipal también tiene iniciativa, creatividad, esfuerzo e imaginación para atender en forma eficiente al cliente; el lema es “el que paga manda”, tesis que se cumplió en esta oportunidad.

Este proyecto se efectúa todos los años. Para 1993 significó un ingreso por revisión de M\$ 395.000.

4. Incentivos al personal

En todos los proyectos ejecutados, tales como la agilización de procedimientos administrativos y legales, apoyo tecnológico, la interacción con otras instituciones del Estado y particulares no se hubiera logrado éxito si el país no hubiera liberado su economía del control estatal. El eje principal de todo este proceso es haber invertido, durante muchos años, en el más grande de los recursos: el capital humano.

El personal que trabajó en los distintos proyectos dio muestra de iniciativa, creatividad, esfuerzo, a pesar de sus bajas remuneraciones; otra cosa digna de destacar es la honestidad del trabajador; no se observan casos de corrupción como en tantos países latinoamericanos.

Los funcionarios ya están acostumbrados a manejar los computadores, cajeros automáticos, recibos por códigos de barras, centro único de información del contribuyente, liquidación por impuesto y pago inmediato, actualización y estudio permanente de las diferentes materias que deben dominar y aplicar.

El pujante crecimiento económico también desarrolló y formó un “nuevo estilo de funcionario”; desempapelamiento de los sistemas que permiten incrementar los dineros, incorporación al sector de profesionales jóvenes, quienes se fusionan con los antiguos, obteniéndose un nuevo estilo de trabajo, experiencia y nuevos conocimientos.

Las actuales autoridades municipales han dado un lugar preferente a la capacitación, dignificando cargos, otorgando elementos modernos de trabajo, incentivos económicos y morales, como

son respetar la carrera funcionaria, ropa de vestir, casino, locomoción y pago de horas extras en relación a programas de trabajo; funcionarios y municipalidad forman un estilo propio de sociedad. Se está consciente de que las remuneraciones son insuficientes, que hay que perfeccionar el *status* de los funcionarios, pero las autoridades actuales, desde el principio han realizado un gran esfuerzo y muchos dineros se han invertido en aspectos sociales del trabajador.

El problema financiero y de beneficios extracomunales en los servicios traspasados

EL CASO DE EDUCACIÓN Y SALUD*

PATRICIA CONTRERAS A.

INTRODUCCIÓN

Uno de los graves problemas que enfrentan los municipios hoy en día es el creciente desfinanciamiento de los servicios traspasados, tanto en educación como en salud.

En mayor o menor medida las municipalidades han ido sacrificando recursos propios para financiar los déficit, toda vez que los aportes reales del Gobierno central han ido evolucionando en forma decreciente.

Inicialmente, los recursos para el financiamiento a nivel municipal serían traspasados desde los ministerios respectivos, dejando abierta la posibilidad de que los municipios aportaran recursos al sistema para contribuir con el mejoramiento de la calidad de la educación y la salud, y no para subsidiar gastos operacionales, problema actual en que se encuentran inmersas la gran mayoría de las municipalidades.

Patricia Contreras

Ingeniero Comercial con mención en Administración de Empresas, Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, I. Municipalidad de Santiago.

* La autora agradece la valiosa cooperación de Graciela Avalos Castro en la elaboración de este trabajo.

Debido a esta obligada inversión que deben realizar las municipalidades en ambos servicios y considerando la no necesaria relación de los beneficiarios con una delimitación comunal, se generan beneficios extracomunales, derivados de la evolución y crisis del sistema de financiamiento.

El objetivo de este estudio es entregar algunos antecedentes que permitan llegar a un análisis inicial del problema de derrame de los beneficios entre comunas vecinas. El problema se origina al existir un desajuste entre área geográfica (comuna) que cubre costos de un bien público local, y aquella que percibe los beneficios de ésta. En otras palabras, existe un problema de derrame, cuando los beneficios financiados y proveídos por la comuna X llegan (gratuitamente) a la comuna Y. Las funciones que deben cumplir los municipios hoy en día no tienen una necesaria relación con los límites administrativo-geográficos de cada comuna en que se ubican físicamente los colegios y consultorios, lo cual, unido al problema de desfinanciamiento, provoca subsidios cruzados.

El trabajo se inicia, en su primera parte, con un análisis del proceso de traspaso de los establecimientos a partir del año 1980, para culminar en lo que hoy acontece con ellos y su relación con los planteamientos iniciales del traspaso.

En la segunda parte se analiza la repercusión en el presupuesto municipal de los servicios en estudio, su relación con el territorio comunal y la asignación de población, y, a modo de ejemplo, se analiza el caso de la comuna de Santiago.

Finalmente, las conclusiones son el resultado de la fusión entre la evolución histórica del traspaso de los servicios y la realidad actual. Todo esto en relación al problema del financiamiento de los servicios y también desde el punto de vista de los aportes extracomunales que efectúan en mayor o menor medida las municipalidades.

I. ANTECEDENTES SOBRE EL TRASPASO DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y SALUD A LAS MUNICIPALIDADES

1. Aspectos generales

Al promulgarse en 1979 la Ley de Rentas Municipales y al dictarse en 1980 el Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063 que reglamenta y hace posible la aplicación del art. 38 de dicho cuerpo legal sobre el traspaso de servicios a las municipalidades, éstas fueron facultadas para tomar a su cargo la educación y la salud primaria.

El objeto del traspaso era dar cumplimiento a los siguientes postulados:

- la descentralización administrativa;
- la mayor libertad y autonomía edilicia, y
- el incremento de los recursos financieros municipales.

El traspaso desde el nivel central al nivel comunal de la administración de escuelas, hospitales, postas de primeros auxilios y otros traería beneficios tales como que la administración de estos servicios respondería en forma más directa a las características, diversidades y necesidades de cada comuna; se generaría una mayor participación social por el acceso más fluido y expedito que tendría el ciudadano a las instancias directivas del gobierno comunal y se racionalizaría el aparato estatal, haciéndolo más eficiente y de mejor servicio a la comunidad.

Respecto de la definición de competencias, el DFL N° 1-3.063 de 1979 señala en el artículo 3° lo siguiente: "Las municipalidades que tomen a su cargo la atención de un servicio, se ajustarán en su gestión a todas las disposiciones que sobre el particular rigen para tal actividad y estarán sujetas a la supervigilancia técnica y fiscalización que disponga la ley, de parte de las entidades y servicios especializados".

Esto significaba que los ministerios mantenían una especie de tutelaje sobre los establecimientos traspasados en relación a políticas generales, normativas y fiscalización, sin dejar de mencionar, además, la responsabilidad financiera que les competía.

Una vez realizado el traspaso, y respecto de la administración, se señala que el municipio está facultado para tomar a su cargo la administración de dicho servicio, quedando los aspectos técnicos y normativos en manos de los ministerios respectivos.

Para la administración y operación de los servicios traspasados se establecieron dos modalidades:

- La administración directa por parte de las municipalidades. Para esto se debió crear, dentro de la estructura municipal, un área específica con un presupuesto propio.
- Entregar, mediante convenio, la administración y operación a personas jurídicas privadas sin fines de lucro, existentes o creadas por los municipios para este fin. Estas eran las Corporaciones de Derecho Privado.

Tanto los establecimientos de educación como los de salud fueron traspasados a las comunas dentro de cuyos límites estaban físicamente ubicados. Esto hace suponer, entonces, que la población asignada a dichos establecimientos correspondería a los habitantes de esa misma comuna. Sin embargo, éste no fue el mecanismo utilizado cuando se hizo la asignación de población a los consultorios de salud. El criterio básico fue, en este caso, el área o radio de influencia del establecimiento, lo cual no excluye la atención a cualquier persona en caso de que ésta lo requiera. En el caso de los establecimientos educacionales, se continuó con la población estudiantil matriculada, sin discriminar por la dirección y comuna de origen de los estudiantes.

Previéndose el impacto financiero que tendría el traspaso, se señaló: "En el evento de que los municipios pasen a otorgar servicios que antes se atendían y financiaban a nivel central, los recursos para el financiamiento a nivel municipal serán traspasados desde los ministerios respectivos".

Para el financiamiento, el Fisco tenía capacidad de asignar recursos presupuestarios a la municipalidad que tomaba a su cargo el servicio público para contribuir a los gastos de operación y funcionamiento del servicio transferido.

La forma y cuantía de los recursos provenientes del nivel central pueden ser discutidas, pero no la responsabilidad que los

respectivos ministerios mantienen sobre los servicios delegados. Obviamente, en un principio, la idea central no era que el Estado ahorrra recursos, sino, más bien, se quería, por sobre todo, la eficiencia en la atención y el funcionamiento de los servicios traspasados.

En relación a la educación, y dentro de una estrategia descentralizadora de la gestión escolar, se traspasó a los municipios la administración de los establecimientos de nivel básico y/o medio científico-humanista manteniéndose la supervigilancia técnica y fiscalización, la fijación de políticas y normativas en lo técnico-pedagógico, la asignación de los aportes fiscales a los establecimientos y el control administrativo o financiero al Ministerio de Educación.

En la actualidad existen en el país 324 municipalidades que administran 6.297 establecimientos educacionales (64,4% del total nacional) y que atienden a 1.764.854 alumnos (58,5% del total nacional).¹ Del total de los 9.876 establecimientos educacionales existentes en el país, entre municipales, particulares subvencionados, particulares pagados y corporaciones, 5.103 (51,67%) se encuentran en el área urbana y 4.773 (48,33%) en el área rural.²

Respecto de la salud, se traspasaron todos los establecimientos que integran el nivel primario de atención, con excepción de los consultorios de la Comuna de Santiago, que hasta la fecha se mantienen bajo la administración del Servicio de Salud Central, dependiente del Ministerio de Salud. Los establecimientos traspasados fueron:

- Estaciones médico rurales,
- Postas rurales de salud,
- Consultorio general rural, y
- Consultorio general urbano.

En 1991 existían 1.981 establecimientos de atención primaria administrados por municipios, 639 estaciones médico rurales, 1.022 postas rurales de salud, 126 consultorios generales rurales y 194 consultorios generales urbanos.

¹ Chile, Ministerio del Interior. Secretaría General de Gobierno. "Manual de Gestión Municipal", año 1992.

² Chile, Ministerio de Educación. Compendio de Información Estadística, 1991.

2. Aspectos financieros

a) Educación

En el año 1980, cuando se dispuso la municipalización de los establecimientos de educación de nivel básico y/o medio científico-humanista, el monto de la subvención por alumno que fijó el Decreto Ley N° 3.476 era adecuado a los costos operacionales de los colegios y, al estar señalado en Unidades Tributarias Mensuales (UTM), tenía la característica de ser reajutable, lo que aseguraba que el poder adquisitivo de la subvención se mantendría a través del tiempo.

En esa época, años 1980 y 1981, el monto de la subvención permitía pagar al personal, especialmente a los docentes, de acuerdo a la Escala Unica de Remuneraciones y, al mismo tiempo, desarrollar programas que mejoraran el nivel de conocimiento de los alumnos.³

El deterioro del financiamiento de la educación municipalizada se produce al promulgarse la Ley de Presupuesto del Sector Público para 1982, cuyo art. 31 dispuso la rebaja del monto de las subvenciones escolares en un 5%, en sus distintos niveles y alternativas educacionales. Posteriormente, el art. N° 10 de la Ley N° 18.134, suspendió la reajustabilidad automática del monto de las subvenciones escolares por alumno.

Al suspenderse el sistema de reajustabilidad automática de la subvención, paulatinamente la educación municipalizada empieza a tener problemas financieros. El Fisco aumenta las subvenciones casi exclusivamente para financiar reajustes de remuneraciones. Como el resto de los gastos operacionales siguen aumentando, se va produciendo la dependencia cada vez mayor de estos servicios de los municipios, los cuales deben conceder mayores recursos para cubrir los déficit.

En 1987, cuando ya los montos de la subvención en la mayoría de los municipios son inferiores a los costos operacionales

³ Véase G. Cortés (1991).

del sistema, el art. 41º de la Ley Nº 18.681, publicada en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1987, crea las Unidades de Subvención Educacional (USE). Esta ley señala el valor unitario mensual de la subvención por alumno, por niveles y tipo de enseñanza en USE y establece una reajustabilidad para esta Unidad en el mismo porcentaje y en cada oportunidad que el reajuste general de remuneraciones. El valor de la USE se fija en \$ 2.480,20.

Posteriormente a estas normas, en 1989, se dictó el DFL Nº 2 de Educación, texto que fusiona y ordena el Decreto Ley Nº 3.476 del Ministerio de Educación y sus modificaciones posteriores, en el que se fijan normas sobre subvención del Estado a los establecimientos educacionales.

La subvención se paga mensualmente al sostenedor según asistencia media, que es el cociente entre la asistencia total de alumnos a un establecimiento, tipo de enseñanza o curso en un período determinado y el número de días trabajados en el mismo lapso. Este valor por alumno, se expresa en un factor de la USE, de acuerdo al nivel de enseñanza (parvularia, general básica, especial diferencial, básica de adultos, media científico-humanista y técnico-profesional, media de adultos). La gradualidad se relaciona con la complejidad y grado de especialización, subiendo en el caso de escuelas diferenciales y técnico-profesionales.

El valor de la USE se fijó en \$ 3.001,042, y se incrementaba conforme a un procedimiento mixto que consideraba los aumentos del Índice de Precios al Consumidor y los porcentajes de reajustes generales que se disponga para las remuneraciones del sector público.

Este monto se incrementa además por zona en el porcentaje establecido por localidad, y las escuelas rurales que cumplen ciertos requisitos perciben asignación de ruralidad. A partir de la reforma de la Ley de Subvenciones Nº 19.138 de 13 de marzo de 1992, este valor se reajusta en cada oportunidad en que se otorga un reajuste general de remuneraciones al sector público y en idéntico porcentaje, siendo su valor actual de \$ 5.864,958 (septiembre de 1993).

En resumen, se puede señalar que la variación de los sistemas de reajustabilidad desde 1980 a 1992 provocó un deterioro del monto unitario de la subvención que significó una reducción de un

28% en promedio.⁴ Adicionalmente el gasto anual de subvención por alumno entregado por el Ministerio de Educación disminuye un 24% en el mismo período.

Existe otro aspecto que pasará a ser, en el mediano plazo, motivo de desfinanciamiento de los municipios y que dice relación con el Fondo de Recursos Complementario del Estatuto Docente, que se creó con el objeto de financiar el mayor gasto fiscal que representa la aplicación de la Remuneración Básica Mínima y las asignaciones por experiencia, perfeccionamiento, de desempeño en condiciones difíciles y de responsabilidad directiva y técnico-pedagógica.

Este fondo lo administra el Ministerio de Educación, su monto se determina en la Ley de Presupuesto del Sector Público, y sus características son:

- Duración transitoria de cinco años contados desde el 1 de enero de 1991.
- Administración por parte del Ministerio de Educación.
- Su monto se determinará anualmente en la Ley de Presupuestos del Sector Público.

El valor se fija anualmente como una subvención complementaria transitoria por alumno.

A contar de marzo de 1996 los recursos del fondo incrementarán el valor de la USE en una proporción que determinará el Ministerio de Educación. El incremento anual de la USE se relaciona con el sistema de reajuste de remuneraciones del sector público, no así el crecimiento de los valores de las asignaciones especiales establecidas en el Estatuto Docente, lo que originará, en el mediano plazo, una brecha cada vez mayor entre los ingresos por concepto de subvención y el gasto real en educación.

Por esta razón es necesario mantener este Fondo de Recursos Complementarios en términos que financie la totalidad de las asignaciones y que no sea incorporado como un valor fijo a la subvención (USE), ya que son, por definición, variables, con los topes establecidos en el mismo Estatuto.

⁴ Fuente: MINEDUC.

b) Salud

Respecto de la salud, se determinó que los municipios o sus corporaciones podían cobrar las prestaciones efectuadas mediante el Sistema de Facturación de Prestaciones de Establecimientos Municipalizados, FAPEM, cuyo valor se establecía de acuerdo a una unidad de medida denominada Unidad Arancelaria.

Esta Unidad Arancelaria ha tenido una caída dramática, que alcanza a más de un 60% real entre 1983 y 1990.⁵

Al deterioro de los aranceles de salud debe agregarse el denominado "Techo FAPEM", que se determina definiendo para cada región un límite en cuanto al número de prestaciones posibles de realizar y su consecuente reembolso (techos máximos). Estos techos son la resultante de la aplicación inicial de un per cápita nacional a la población beneficiaria regional, con modificaciones en el transcurso del tiempo que han incorporado diversas variables.

La Intendencia regional es responsable de la distribución del techo mencionado, fijando montos máximos a percibir por cada comuna de su región de acuerdo a los parámetros locales que definen su realidad específica, con la asesoría del SEREMI de salud.

En conformidad con lo establecido en el Convenio Tipo, los Servicios de Salud pagan mensualmente a las municipalidades las prestaciones que se otorguen a los beneficiarios de la Ley N° 18.469, en su modalidad institucional, sean éstos de los grupos A, B, C o D de FONASA. Para estos efectos, e integrando los respectivos convenios, se aprobó por las partes un listado de prestaciones de salud municipal que son factibles de facturar (FAPEM) hasta el tope constituido por el "Techo FAPEM".

El total de las prestaciones indicadas en dicho listado ha sido valorizado en conformidad al Arancel del Régimen de Prestaciones de Salud, establecido en la Resolución Exenta N° 1.716 de 1985, del Ministerio de Salud y sus modificaciones.

Para aquellas prestaciones que no figuren en dicha Resolución se aplica lo incluido en el Sistema de Facturación por Atenciones

⁵ Centro de Estudios Municipales, Cordillera.

Prestadas que se ha fijado para los establecimientos dependientes del Ministerio de Salud.

En definitiva, el financiamiento de los establecimientos de atención primaria de salud traspasados a la administración municipal se origina principalmente en el denominado "Techo FAPEM", cuyos recursos provienen del Ministerio de Salud, pero que son manejados por la Intendencia y por las transferencias municipales a través de recursos del presupuesto de la municipalidad.

El Techo FAPEM fue fijado por la autoridad después de los primeros doce meses de funcionamiento del sistema, y se adoptó para hacer frente al explosivo aumento de prestaciones de salud, el que en algunos casos fue provocado por los propios municipios con el fin de atraer mayores recursos.

El Ministerio de Salud señala que todo lo que sea atención de morbilidades es libre, es decir, no tiene restricción geográfica. Desde el año 1988 el ministerio fijó los territorios de los consultorios y les asignó población, la cual no necesariamente coincide con la delimitación territorial de dicha comuna.

Lo que sí se controla en forma estricta es que los beneficios de algunos programas, como control del embarazo, el control del niño sano y la alimentación complementaria, entre otros, se les otorga a las personas del territorio asignado al consultorio.

II. EL PROBLEMA FINANCIERO Y DE DERRAME DE LOS BENEFICIOS

1. Educación

a) Estructura del sistema de educación

En 1992, el número de establecimientos por dependencia de los niveles de educación básica y media totalizaba 9.844, de los cuales, un 64% era municipal, un 27% particular subvencionado, un 8% particular pagado y un 1% corporaciones. De los 9.844 establecimientos, 2.024 (21%) corresponden a establecimientos de la Región Metropolitana. De ellos, el 38%, corresponde a colegios municipales.

Respecto del nivel nacional municipal, la Región Metropolitana representa un 12%.

b) Aspectos financieros

Para tener una opinión más certera respecto de la estructura que se da normalmente en los presupuestos de los Servicios Traspasados y su relación con los presupuestos de cada una de las municipalidades, se tomó como referencia un total de 14 comunas de la Región Metropolitana, con la siguiente situación en el año 1992.

Cuadro 1

Monto de subvención estatal para educación en relación al aporte municipal y al presupuesto municipal

(Miles de \$, año 1992)

Comuna	Presup. Total (1)	Presup. Educ. (*) (2)	Subven. Estat. (3)	Aporte Educ. (4)	% Ap. Educ. (4/2)	% Sobre Ppto. Mu. (4/1)
Providencia	11.231.605	1.637.669	947.197	621.542	38	6
Vitacura	3.990.183	337.686	-	214.826	64	5
Ñuñoa	3.894.882	1.686.342	888.536	408.633	24	10
Peñalolén	2.679.820	890.543	688.198	165.302	19	6
La Granja	1.868.929	676.985	574.372	19.700	3	1
San Miguel	2.862.178	1.017.391	622.479	249.283	25	9
La Cisterna	3.289.802	1.204.323	674.153	419.133	35	13
Santiago	18.631.972	6.007.776	3.068.067	2.333.782	39	13
Conchalí	3.401.955	1.755.334	1.035.516	372.357	21	11
Quinta Normal	1.025.488	371.676	312.346	47.100	13	5
Recoleta	3.201.291	1.251.934	722.308	484.291	39	15
Huechuraba	1.418.086	355.900	303.600	49.280	14	3
Pudahuel	2.045.385	873.552	661.053	101.794	12	5
Renca	2.522.990	780.840	618.738	140.428	18	6

(*) Esta cifra no corresponde a la suma de las columnas (3) + (4), debido a que existen otros ingresos y aportes extraordinarios. En este cuadro sólo se refleja la subvención estatal y el aporte municipal.

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Intendencia Región Metropolitana. Balance Ejecución Presupuestaria año 1992.

De los datos referidos se desprende que un alto porcentaje de los municipios son financistas importantes de los servicios de educación, desviando recursos de las que son funciones privativas de las municipalidades de acuerdo a la ley. Es necesario reiterar que el traspaso de los establecimientos de educación contemplaba su financiamiento operacional total, proporcionado por el Ministerio de Educación.

c) Población, territorio y personal docente del sistema de educación

Respecto de la población total del país, 13.231.811, un total de 2.938.720 estudiantes se encuentran matriculados en el sistema educativo medio-básico. De este total, el 58% está bajo la dependencia municipal, 32% es particular subvencionado, 8% particular pagado y 2% corresponde a corporaciones.

Del total nacional, un 38% se encuentra en la Región Metropolitana (1.117.906 estudiantes) y el 40% de la Región Metropolitana depende de las municipalidades.

El total de docentes a nivel nacional alcanza a 139.366; un 60% labora en el sistema municipal, un 26% en el particular subvencionado, un 12% en el particular pagado y un 2% en corporaciones.

De los datos anteriores se desprende que la relación alumno/profesor de los colegios particulares subvencionados es mayor que el de los colegios municipales. El tema docente le da una rigidez estructural al sistema, sobre todo en lo relacionado con remuneraciones, que es el gasto operacional de mayor incidencia.

Ciertamente, esta situación plantea desafíos a la gestión financiera y educativa de los colegios municipalizados, ya sea por la vía de racionalizar gastos (por ejemplo: a través de fusiones, o jubilaciones anticipadas de profesores) o aumentando ingresos. Esta última alternativa significa llevar a cabo las transformaciones necesarias para aumentar la calidad de la educación impartida y, por esta vía, aumentar la relación alumno/profesor.

Respecto de la definición territorial, la Constitución Política de la República asegura a todas las personas el acceso a la educación sin más limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. Esto quiere decir que no existen restricciones para el acceso a los diversos establecimientos municipales subvencionados.

En las matrículas anuales se comprueba que existe aterritorialidad respecto de la inscripción, debido a que los alumnos que se matriculan en los distintos colegios y liceos pueden tener su residencia en cualquier comuna. La información sobre residencia se actualiza permanentemente en la hoja de vida de cada alumno, por lo que esta información es bastante exacta. Además, no es requisito de matrícula el pertenecer a la comuna o al radio territorial donde se ubica el establecimiento educacional elegido. En el caso de tratarse de un establecimiento de excelencia académica, y, por lo tanto, de alta demanda, se han establecido requisitos de residencia; por ejemplo, haber recibido la instrucción básica en algún establecimiento educacional de la comuna, entre otros factores de selección de los alumnos. Sin embargo, estos casos son muy puntuales.

A continuación se desarrollará el caso de la comuna de Santiago, lo que permitirá visualizar la realidad comunal en relación a los servicios traspasados. La composición de Ingresos y Gastos de Educación de la Municipalidad de Santiago para el año 1993 es la siguiente:

Cuadro 2

Estructura de ingresos y gastos de educación de la I. Municipalidad de Santiago

(En miles de \$, año 1993)

	Miles de \$	Porcentaje
Ingresos educación		
Subvención enseñanza gratuita	3.663.392	53
Otros ingresos operación	371.306	5
Aporte municipalidad	2.656.829	38
Otras transferencias	106.258	2
Saldo inicial de caja	166.796	2
Total	6.964.581	100
Gastos educación		
Gastos personal	5.586.804	80
Gastos perfeccionamiento	938.928	14
Inversión real	438.849	6
Total	6.964.581	100

Fuente: Presupuesto 1993 de la Dirección de Educación de la I. Municipalidad de Santiago.

Como se desprende del Cuadro 2, la subvención estatal financia un 53% del presupuesto total de educación y la I. Municipalidad de Santiago, un 38% de ese total, el que incluye remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversión.

La Municipalidad de Santiago administra 17 liceos, 26 escuelas básicas y 7 escuelas diferenciales con un total de 42.730 alumnos, de los cuales 22.088 corresponden a enseñanza media y 20.642 a enseñanza básica, 2.377 docentes y 902 no docentes, lo que demuestra la gran magnitud y complejidad de esta área en lo que es la gestión municipal educativa.

A partir de la información que consta en las fichas de matrícula de los alumnos, se tiene que el 60% de los alumnos de las escuelas básicas (12.385 alumnos) y el 80% de los alumnos de la enseñanza media (17.670 alumnos) no registran su domicilio en la comuna. Esto corresponde a un universo total de 30.055 estudiantes. Esta situación tiene su origen, en parte, por la oferta y calidad del sistema educativo comunal, con cada vez mejores resultados en las pruebas de rendimiento (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE y Prueba de Aptitud Académica, PAA), y en la cantidad de población en edad escolar que tiene dicha comuna, la que es inferior a la oferta educativa del sistema.

Si se asume un gasto lineal por alumno, sea éste de enseñanza básica o de enseñanza media, el costo anual por estudiante es de 162.998 pesos. El aporte municipal financia 61.939 pesos de tal costo, lo que significa un aporte total para alumnos que provienen de otras comunas, de M\$ 1.861.577, para el año 1993.

A partir del hecho que el Estado no financia el 100% del presupuesto de este servicio, se generan subsidios cruzados, produciendo un beneficio "extracomunal". A lo anterior, se agrega otro factor que puede significar un impacto mayor en Santiago que en otras comunas: la capital del país tiene una característica metropolitana y, por lo tanto, atrae una serie de usuarios que provienen de distintos puntos de la región (ello pasa en otros servicios comunales, por ejemplo: cultura, inversión física en alumbrado, pavimentos, áreas verdes de impacto metropolitano, servicios de mantención, etc.).

2. Salud

a) Estructura del sistema de salud

El sistema de salud en Chile está formado por dos subsistemas: el público, que atiende alrededor del 70% de la población del país, y el privado, que atiende al 30% restante.

Las acciones de salud del subsector público se realizan a través de 27 Servicios de Salud (SS), dependientes del Ministerio de Salud, funcionalmente descentralizados y responsables, cada uno, por un área geográfica determinada. Los SS tienen responsabilidad directa por el 100% de la población chilena respecto de las actividades preventivas y del 70% de ella referente a las actividades de recuperación y rehabilitación.

A su vez, el nivel primario, conformado por postas, consultorios y estaciones médico-rurales, depende administrativamente de los 335 municipios del país.

En el año 1992, 320 consultorios generales urbanos y rurales y 1.161 postas rurales y estaciones médico-rurales a lo largo del país proporcionaban atención de salud primaria.

Como se sabe, la atención primaria de salud, de atención externa, forma una estructura diferente e independiente de la atención secundaria y terciaria, lo que dificulta la atención progresiva del paciente.

Existen varios tipos de beneficiarios del nivel primario, entre los que se encuentran:

- Los grupos A, B, C y D de FONASA,
- Particulares beneficiarios de ISAPRES que pagan el 100% de las atenciones del nivel primario, pero acceden en forma gratuita a los Programas de Vacunación y Programa Nacional de Alimentación Complementaria,
- Beneficiarios convencionales de acuerdo a la modalidad establecida en el respectivo convenio, y
- Los acogidos a la Ley 16.744 de Accidentes del Trabajo.

b) Aspectos financieros

Tal como en el caso de educación, se tomó como referencia un total de 14 comunas de la Región Metropolitana, con la siguiente situación en el año 1992.

Cuadro 3

Relación FAPEM de salud respecto del aporte municipal y presupuesto municipal

(Miles de \$, año 1992)

Comuna	Presup. Total (1)	Presup. Salud (*) (2)	FAPEM (3)	Aporte Munic. (4)	% Ap. Sal. (4/2)	% Sobre Ppto. Mu. (4/1)
Providencia	11.231.605	375.801	79.143	263.806	70	2
Vitacura	3.990.183	69.444	-	56.912	82	1
Ñuñoa	3.894.882	627.003	314.285	159.953	26	4
Peñalolén	2.679.820	620.100	404.627	179.678	29	7
La Granja	1.868.929	395.519	311.847	32.700	8	2
San Miguel	2.862.178	502.194	186.090	201.140	40	7
La Cisterna	3.289.802	419.133	238.993	104.973	25	3
Santiago	18.631.972	428.768	39.321	359.061	84	2
Conchalí	3.401.955	772.778	514.906	212.043	27	6
Quinta Normal	1.025.488	143.699	104.900	34.884	24	3
Recoleta	3.201.291	501.214	239.383	252.159	50	8
Huechuraba	1.418.086	322.858	237.208	80.650	25	6
Pudahuel	2.045.385	285.581	230.230	43.321	15	2
Renca	2.522.990	469.802	320.299	163.519	33	6

(*) Esta cifra no corresponde a la suma de las columnas (3) + (4), debido a que existen otros ingresos y aportes extraordinarios. En este cuadro sólo se refleja la subvención estatal y el aporte municipal.

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Intendencia Región Metropolitana. Balance Ejecución Presupuestaria año 1992.

Como se puede observar en el Cuadro 3, la incidencia del aporte municipal a salud en el presupuesto total es menor que el de educación, por la cuantía de los recursos involucrados. Aún así, el financiamiento del servicio de salud proviene principalmente de transferencias municipales.

c) Población, beneficiarios y asignación territorial

El censo de 1992 demostró que la población del país alcanzaba a 13.231.811 habitantes y la tasa de crecimiento vegetativo es de 1,73 % anual, lo que en otras palabras significa que cada año la población aumenta en más de 200.000 personas, de las cuales por lo menos un 70% son beneficiarias del sistema público de salud. Esta cifra va incidiendo sobre el déficit financiero, ya que ellas son potenciales beneficiarias del sistema de salud primaria (control del niño sano, programa de alimentación complementaria).

La distribución territorial para cada consultorio fue definida en el año 1988, es decir, hace más de cinco años que se trabaja con la misma población, para todos los efectos.

Respecto de la población asignada a cada consultorio, esta es por definición "la población que potencialmente puede acceder a las actividades que otorgan los establecimientos asistenciales por residir en un área geográfica accesible a éstos" y la cobertura de atención, es "el porcentaje de población asignada al establecimiento, que le corresponde ser atendida por éste. El porcentaje de cobertura se determina con información de lo sucedido en el año anterior. Los límites territoriales por consultorio no coinciden necesariamente con los límites del territorio de cada comuna.

Cuando en el año 1987 se fijó el Techo FAPEM, se acentuó la preocupación de las municipalidades por atender a habitantes de la respectiva comuna en los consultorios que les pertenecen territorialmente, ya que las corporaciones aportan una parte cada vez más alta del financiamiento de los establecimientos de salud por concepto de déficit operacional.

A continuación se analizará el caso de los establecimientos de Atención de Salud Primaria en la comuna de Santiago.

El sistema municipal de salud de la comuna de Santiago posee características especiales que no se dan en otras comunas. Actualmente la metrópoli no forma parte del sistema nacional de atención primaria de salud municipalizada, sino que sus acciones tienen una generación y financiamiento autónomos. Esto se debe a una experiencia negativa de administración por parte de una corporación privada. Adicionalmente existe la voluntad política de mantener bajo la administración del Servicio de Salud Central los consultorios

Nº 1 y Nº 5, ubicados en la comuna. Son ocho los centros de atención primaria y cinco los programas de salud de la comuna que pertenecen a la municipalidad, los que se financian sin aporte ministerial (FAPEM).

Los esfuerzos realizados por el municipio, tendientes a focalizar el desarrollo local de la salud mediante la instalación y operación de los consultorios familiares en diversos lugares, apuntan a extender las atenciones hacia los sectores más desprotegidos de la comuna.

En el caso de la comuna de Santiago, la población asignada es la población residente, es decir, aproximadamente 202.000 personas con una cobertura de atención de 25.000 personas.

Se prestan alrededor de 20.580 atenciones mensuales, para las 2.000 personas que acuden a los consultorios municipales. A partir de información entregada por la Dirección de Salud, no más del 5% de las atenciones son brindadas a pacientes que residen fuera de la comuna. Esta cifra puede ser mayor, debido a que si bien se registra el domicilio al momento de la atención, éste no se verifica posteriormente.

A continuación se expone la estructura de ingresos y gastos de salud de la I. Municipalidad de Santiago.

Cuadro 4

Estructura de ingresos y gastos de salud de la I. Municipalidad de Santiago

(En miles de \$, año 1993)

	Miles de \$	Porcentaje (%)
Ingresos salud		
Ingresos de operación	10.000	2
Transferencias I. Municipalidad	380.991	91
Saldo inicial de caja	29.957	7
Total	420.948	100
Gastos salud		
Gastos personal	260.912	62
Gastos perfeccionamiento	121.581	29
Inversión real	38.455	9
Total	420.948	100

Fuente: Presupuesto 1993 de la Dirección de Salud de la I. Municipalidad de Santiago.

Como se puede apreciar en el Cuadro 4, sólo el 2% corresponde a ingresos directos por operación y el 91% corresponde a transferencias municipales, ya que, como se señaló anteriormente, no existen ingresos por concepto de FAPEM.

Si se gastan M\$ 420.948 en 1993 y se prestan aproximadamente 20.580 atenciones mensuales (pueden darse varias prestaciones por beneficiario), el valor promedio por atención es de 1.704,52 pesos.

Si el 5% corresponde a atenciones extracomunales, se puede estimar que el gasto total que beneficiaría a otras comunas es de M\$ 21.047, lo que representa un 5% del presupuesto total de salud.

Se reitera que en la comuna de Santiago existen consultorios no traspasados a la municipalidad, que tienen mayor número de población asignada y que pueden estar absorbiendo las demandas de atención de personas que viven fuera de la comuna.

III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Del análisis global descrito se concluirá principalmente en relación al aspecto central de la investigación, es decir, lo relativo al derrame de los beneficios o los llamados beneficios cruzados.

En general, se confirma lo planteado en la introducción respecto del desfinanciamiento progresivo de los servicios de educación y salud. La respuesta que se debe dar a esta situación está orientada principalmente a medidas de tipo financiero, en el entendido que se trata de acciones que van desde la racionalización del personal, mejoramiento de infraestructura, programas de apoyo, etc., habiéndose cumplido en rasgos generales el objetivo de descentralizar los servicios, con todo lo que esto implica.

Conclusiones

A modo de conclusiones, se puede puntualizar lo siguiente:

a) Educación

— El deterioro permanente y sostenido del valor real de la USE ha generado déficit en casi todas las comunas del país. Ello se produjo por la desvinculación de la USE, en el año 1987, de la variación de la Unidad Tributaria Mensual, aspecto que recién fue modificado en el año 1990.

— El creciente aporte que han debido realizar los municipios al presupuesto de educación ha lesionado su capacidad de respuesta a otras demandas propias de las funciones municipales. Más aún, parte importante de dichos recursos no tienen un beneficio directo comunal ya que están dirigidos a financiar a alumnos de otras comunas. En el caso de la I. Municipalidad de Santiago estos aportes extra comunales ascendieron durante 1993 a M\$ 1.861.577, cifra que corresponde a un 70% del aporte total que hizo la municipalidad a educación. Si se toma en cuenta que la inversión física de la comuna en el año 1993 asciendió a M\$ 4.597.569, el beneficio extracomunal podría aumentar esta inversión en un 41%.

— Bajo el concepto de que la educación es, por ley, de libre acceso, el denominado derrame se entiende a partir de que el Estado no financia el 100% del presupuesto operacional de este servicio, agregándose a ello el desajuste entre áreas geográficas y beneficiarios de este servicio.

— Los municipios, por la evolución de los hechos, han sobrepasado el rol de administradores que establecía la normativa de traspaso, ya que el presupuesto municipal no contemplaba ítemes de ingresos para solventar la administración de establecimientos de educación y en consecuencia el financiamiento de estos déficit ha significado restar recursos a la prestación de servicios a la comunidad y a la inversión comunal, que son los ítemes de gastos más sensibles a la baja.

— La municipalización del servicio de educación es positiva, pero requiere de municipios autosuficientes con una situación financiera equilibrada y exenta de factores de desajuste estructural, lo que no ocurre en la actualidad. Desde el punto de vista de la consolidación democrática, de la incorporación de la ciudadanía a la toma de decisiones en materias que le afectan directamente, el proceso de municipalización permite el logro de tales objetivos pero debe ir acompañado de un equilibrio financiero.

b) Salud

— El sistema de salud administrado por los municipios ha tenido, en el ámbito financiero, un comportamiento muy similar al del servicio de educación. Dicha situación se debe, en parte, al cambio de modalidad desde un sistema que respondía a la demanda por los servicios prestados a uno en que se definen techos de número de prestaciones y a la evolución que ha tenido la Unidad Arancelaria, la que ha sufrido una caída de un 60% entre 1983 y 1990 al desvincularse a partir de 1982 el monto de la subvención de la variación de la Unidad Tributaria.

— Como existen consultorios de salud ubicados cerca o en el perímetro de los límites comunales, fue necesario realizar algunos ajustes para poder asociar radio de influencia del consultorio con territorio comunal asignado. A pesar del esfuerzo, pocos son los consultorios que cumplieron con lo planificado, por lo cual las respectivas municipalidades atienden a personas de distintas comunas en los consultorios que administran.

— Las dos primeras conclusiones reflejan el origen de los denominados subsidios cruzados o beneficios extracomunales, producto del desfinanciamiento del servicio de salud y de la no necesaria correspondencia entre el beneficiario y residente.

Propuestas

Como alternativas de propuestas se dan las siguientes:

a) Educación

— Aumento real de la subvención

Recuperar el valor real de la subvención a los valores que se fijaron al momento del traspaso. Esto debe lograrse a partir de un aumento de las transferencias del Estado al sector educación.

— Disminución del personal en el sistema

Como estos gastos son altamente inflexibles, se debe considerar la oferta de condiciones favorables de jubilación para aquellos docentes con más de 30 años de servicio. Esto es, a través del pago de indemnizaciones voluntarias financiadas por los municipios. La reposición de este personal debe ser analizada en cuanto a las necesidades reales y el valor de sus remuneraciones conforme a la escala actual, fijándola en el valor mínimo e incorporándose a la carrera funcionaria fijada en el Estatuto Docente. Esta medida mejoraría la situación estructural del gasto municipal de largo plazo.

— Acciones de recuperación de matrícula

Es necesario revertir el proceso de pérdida de matrícula que en general se ha dado en los colegios municipalizados por la competencia que enfrentan con los colegios particulares subvencionados, sin observarse respuesta por parte del sector municipal.

— Enajenación de activos y fusión de establecimientos

La presencia de capacidad ociosa, física y docente, de las escuelas y liceos conlleva a considerar la posibilidad de fusionar escuelas que presenten niveles de eficiencia operacional bajos, cuidando de no afectar la cobertura geográfica de cada comuna. Esta propuesta debe necesariamente ser acompañada de un programa de incentivo de jubilación y venta de activos.

— Pago de la subvención por alumno matriculado

Actualmente, la Ley de Subvenciones establece que el mon-

to de la subvención se calcula a partir de la asistencia media promedio registrada por curso en los tres meses precedentes al mes del pago, lo que origina inestabilidad en el valor mensual por causas ajenas a la administración municipal (ausentismo, enfermedades, etc.).

— Mayor compromiso de padres y sector privado con la educación

Propender a la creciente participación de los padres y del sector privado en la tarea colaboradora no sólo en el sentido educativo sino también en lo relativo al financiamiento, iniciativa que actualmente está vigente en la legislación, pero que no ha sido suficientemente impulsada.

— Traspaso de liceos técnico-profesionales al sector privado

Esta opción se considera altamente factible bajo el punto de vista del interés que presenta el sector privado, no así bajo el punto de vista del profesorado, el que percibe la privatización como un peligro para la estabilidad de sus empleos. Para aumentar la viabilidad de esta opción debiera establecerse un compromiso que implicara mantener al personal con el objetivo de cumplir una meta de aumento de matrícula en un plazo determinado. Durante el período acordado la municipalidad cubriría parte del déficit operacional (ej. un 50% del déficit actual por un período de dos años).

b) Salud

— Reestructuración de plantas de personal

Es recomendable que los municipios se aboquen a la estructuración de plantas de personal de atención de salud primaria que responda a las demandas actuales y proyectadas de servicios, antes de la promulgación del Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, de manera de no rigidizar una estructura de gastos que sea difícil de revertir.

— Revisión de los criterios de asignación de fondos estatales

Es imprescindible lograr los acuerdos de los actores involucrados en la definición de los techos comunales en relación a

las demandas reales de atenciones de salud, lo que llevará a mejorar y reorientar en mejor forma las políticas de salud.

— Modificación de los límites territoriales de los consultorios y de la población asignada

Es fundamental la reasignación territorial y el ordenamiento del Sistema de Salud Primaria en relación a los límites comunales y a la población asignada, para que el aporte municipal no se diluya en beneficio de otras comunas. Esta acción podría ser omitida si es que se logra financiamiento de un 100% del servicio por parte del Estado.

— Aumento del aporte del Estado al sistema

El Gobierno central debe reestudiar profundamente la asignación de recursos y de alguna manera "poner al día las cuentas pendientes", ya que el origen de los subsidios cruzados se entiende a partir del aporte que deben realizar los municipios al sistema de salud y a que las personas que acceden a los distintos consultorios no requieren demostrar residencia en la comuna que se atienden, excepto en aquellas atenciones de control establecidas en la ley.

— Modificación del criterio de asignación de recursos

La propuesta es aplicar un criterio per cápita para asignar recursos que aseguren la transferencia equitativa y transparente de recursos a las entidades administradoras. Es necesario abocarse a estudiar la metodología de cálculo que contemple el tipo y número de prestaciones, costos, información epidemiológica y demográfica y factores de indexación por asignación de zona, características socio-económicas, etc. Esta propuesta significaría un cambio radical al sistema de financiamiento actual de la salud primaria, por lo que afectaría aquellas propuestas planteadas en la línea de mejorar el sistema actual de financiamiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Centro de Estudios Municipales Cordillera. "Diagnóstico Propuestas de Alternativas de Solución en los Sistemas de Educación y Salud en Materiales para el Desarrollo Local y Regional", *El Sistema Municipal Chileno: Problemas, Desafíos y Propuestas*, enero de 1992.
- Cortés, G., "Reflexiones acerca de la Educación Municipalizada. Riesgos y Alternativas", *Serie Documentos de Trabajo*, 176, CEP, abril de 1991.
- Hormazábal, M., Estructura y Financiamiento del Sector Salud en Chile - Enfoque Presupuestario de los últimos años en: *Cuadernos CEAP* N° 4, noviembre de 1989.
- Ilustre Municipalidad de Santiago. SECPLAC. *Cuaderno de Información Comunal*. 1992.
- _____. Dirección de Desarrollo Comunitario. Estadísticas de Población. Santiago, Chile, mayo de 1991.
- _____. Dirección de Salud. Presupuesto Básico Preliminar año 1994. Santiago, Chile, agosto de 1993.
- Ilustre Municipalidad de La Cisterna. SECPLAC. Resumen de Diagnóstico y Propuestas del Sector Salud. Comuna de La Cisterna. Santiago, Chile, agosto de 1993.
- _____. SECPLAC. Resumen de Diagnóstico y Propuestas del Sector Educación. Comuna de La Cisterna. Santiago, Chile, agosto de 1993.
- Instituto Nacional de Estadísticas INE. XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda. Resultados Preliminares Regiones, Provincias y Comunas. Santiago, Chile, junio de 1992.
- _____. Chile: Proyecciones y Estimaciones de Población, por sexo y edad. Comunas 1980-1995. Región Metropolitana. Santiago, Chile, febrero de 1989.
- Chile. Ministerio de Educación. Compendio de Información Estadística 1991.
- _____. DFL N° 2 de 1989.
- _____. Estatuto Docente, 1991.
- _____. Ley N° 19.138.
- _____. Nueva Ley de Subvenciones, DL N° 3.476 de agosto de 1980.
- Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuesto. Traspaso de Servicios Públicos a las Municipalidades, Manual de Consulta, 1980.

- Chile. Ministerio de Hacienda. Ley N° 18.681 de 1987.
- Chile. Ministerio del Interior. Secretaría General de Gobierno. Manual de Gestión Municipal, año 1992.
- Chile. Ministerio de Salud. DAP. Proyecto de ley sobre Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal. Santiago, Chile, 3 de enero de 1992.
- _____. De Consultorio a Centro de Salud: Marco Conceptual. Santiago, Chile, 1992.
- _____. Manual para el traspaso de postas y consultorios a las municipalidades. Santiago, Chile, abril de 1981.
- _____. Manual para los establecimientos del Nivel Primario traspasados a la Administración Municipal. Santiago, Chile, febrero de 1988.
- _____. Situación y Atención de la Salud en Chile. Santiago, Chile, 1993.
- Valladares, M. I., División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación. Democracia, municipalización, financiamiento y calidad de la educación, mayo de 1991.
- Varas, C., Traspaso del Sistema Educacional a las municipalidades en: *Revista de Economía* de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, primer semestre de 1982.

Libro: Más recursos para la ciudad.

ERRATAS ADVERTIDAS

Página 222, primer párrafo:

Dice: "El costo de administración municipal alcanza al 25% y, en magnitudes, sólo es superado por los subsidios SUF".

Debe decir: "El costo de administración municipal alcanza a casi 10 por ciento."

Página 222, Cuadro 5:

Reemplazar el cuadro 5 por el siguiente:

Cuadro 5
Subsidios monetarios 1993

Subsidio	Monto (Miles de \$)	Porcentaje
Cesantía	3.073	0,0
Becas Pdte. de la República	3.186.710	4,2
Agua Potable	4.990.314	6,5
Pensiones Asistenciales	51.147.910	66,7
Subsidio único familiar	17.391.000	22,7
Total	76.719.007	100,0