

Número 101

Julio 1992

FINANCIAMIENTO MUNICIPAL: IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS EXTERNOS DE REPERCUSION MUNICIPAL

- El presente trabajo analiza la pertinencia y las modalidades de los recursos externos de repercusión municipal, considerando como tales una variedad de fondos públicos que son definidos por el gobierno central para financiar actividades o proyectos específicos a nivel comunal.
- De acuerdo a la estimación realizada para 1990, al comparar la magnitud de los recursos externos con los ingresos del sistema municipal, se concluye que los primeros significaron más de los dos tercios de los recursos del sistema y alrededor de cinco veces el presupuesto de inversión real del municipio.
- Uno de los puntales de la efectiva autonomía municipal está en la independencia financiera. De esta investigación se desprende que la capacidad de acción del municipio depende de manera muy importante de los recursos externos que le son transferidos.
- El estudio concluye haciendo algunas reflexiones respecto del nivel de participación que le corresponde al municipio en relación a estos fondos, la ocurrencia de este tipo de transferencias, el propósito y los mecanismos de asignación de los mismos. Las transferencias del gobierno central pueden apoyar y fortalecer a los gobiernos locales, pero deben ser, fundamentalmente, automáticas y con mecanismos de asignación transparentes.

Los recursos externos y el financiamiento municipal

1 Para comprender en qué consisten los recursos externos al municipio es necesario, en primer lugar, tener presente cuáles son las distintas fuentes de recursos que financian directa o indirectamente programas y proyectos que tienen lugar en la comuna. Se presentan a continuación tres grandes fuentes de financiamiento de las actividades y proyectos de localización comunal.

2 En primer lugar se encuentran los *ingresos propios* del municipio, los que corresponden fundamentalmente a los ingresos corrientes. Estos últimos se dividen en ingresos tributarios, tales como permisos de circulación, patentes comerciales e Impuesto Territorial, e ingresos no tributarios como los derechos pagados por diversos conceptos, incluido el servicio de recolección de basuras. Aparte de los ingresos corrientes, el municipio puede percibir ingresos de capital, herencias y donaciones e ingresos por su participación en el Fondo Común Municipal (FCM). Los ingresos propios se encuentran reglamentados por la Ley de Rentas Municipales (D.L. 3.063), los cuales están incorporados al presupuesto municipal.

3 En segundo lugar, los *ingresos delegados* corresponden principalmente a los ingresos que el gobierno central les transfiere a los municipios para financiar los servicios incorporados a la gestión municipal. Entre éstos se cuentan la atención primaria de salud, educación municipalizada y atención de menores. Estos recursos no se incorporan al presupuesto de la gestión municipal, sino que se consideran en presupuestos independientes por áreas.

4 En tercer lugar, los *recursos externos de repercusión municipal* son una variedad de fondos públicos que son definidos por el gobierno central para financiar actividades o proyectos específicos. Entre éstos hay fondos de origen sectorial o ministerial, como el Programa de Equipamiento Comunitario del Ministerio de la Vivienda y otros de origen intersectorial como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Todos estos fondos tienen, de alguna manera, incidencia en el financiamiento municipal, ya sea "sustituyendo" recursos para el financiamiento de proyectos que deberían o podrían haber sido financiados con recursos propios del municipio o aportando "recursos adicionales" para el financiamiento de obras que el municipio, posiblemente, no estaba dispuesto a emprender, pero que el gobierno central estimó como prioritarias. No existe una reglamentación común para los recursos externos; cada uno está regido por sus propias normas. En general, estos recursos no se incorporan a los presupuestos municipales.

CUADRO N° 1
Total de recursos de repercusión municipal
Año 1990
(Miles \$ 1990)

	Monto	% Gasto público	% PGB
Ingresos propios	131.285.325	5,48	1,55
Ingresos delegados	61.690.591	2,58	0,73
Recursos externos municipales	94.904.173	3,96	1,12
TOTAL	287.880.089	12,03	3,40

Fuente: Estimación propia a partir de la Contraloría General de la República.

5 El Cuadro N° 1 muestra una estimación de los recursos de repercusión municipal durante 1990. En relación a los ingresos propios, puede apreciarse que éstos ascendieron a más de \$131 mil millones, cifra que corresponde a un 5,4% del gasto público; esta magnitud de recursos es similar a la gastada por el Ministerio de Obras Públicas ese mismo año. Por otra parte, los ingresos delegados que incluyen las subvenciones a los establecimientos educacionales municipalizados y la facturación por atención prestada en salud alcanzó casi un 2,6% del gasto público. Finalmente, el monto de los recursos externos de repercusión municipal que pudo ser estimado para el año en estudio correspondió a casi \$ 95 mil millones, cifra que es comparable con los gastos devengados del Ministerio de la Vivienda.

En relación al total de recursos del sistema municipal, puede apreciarse que éste ascendió a casi \$288 mil millones, lo que corresponde a un 3,4% del PGB de ese año. De la observación del cuadro se puede apreciar que la suma de los ingresos delegados y los recursos externos de repercusión municipal constituyen más de la mitad del total de recursos del sistema, lo que revela la importante incidencia que tienen para el funcionamiento del sistema municipal, los cuales, sin ser de administración directa del propio municipio, financian el desarrollo de las funciones que le son asignadas.

Función y magnitud de los recursos externos

6 Tal como se adelantó en el punto anterior, los recursos externos son fruto de una variedad de intenciones que en determinados momentos tuvo el gobierno central para crearlos. Quizás el único elemento común entre ellos sea el hecho de tener origen en la voluntad del gobierno central, ya que sus fines y mecanismos de distribución son bastante diferentes, tal como se aprecia en la sección siguiente.

7 En la cuantificación de los recursos externos de repercusión municipal se ha considerado la mayoría de las transferencias que hace la Subsecretaría de Desarrollo Regional a los municipios. Sin embargo, también se han incluido algunos fondos sectoriales y nacionales en aquellos aspectos que tienen repercusión municipal.

En la lista siguiente se consideran los aportes que, a juicio de los autores, deberían ser considerados como recursos externos al municipio. En algunos casos, sin embargo, en la cuantificación posterior no se pudieron contabilizar todos, debido a problemas de falta de desagregación de la información, la reciente creación de algunos programas o simplemente a la imposibilidad de acceder a la información.

Recursos externos para inversión real:

1. Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): Se consideran sólo los recursos destinados a financiar proyectos del sector salud, educación y otros sectores; estas áreas concentran el grueso de la inversión de carácter municipal.
2. Programa de mejoramiento de barrios y lotes con servicios.
3. Programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal.
4. Ministerio de la Vivienda: Programas de equipamiento comunitario, saneamiento de poblaciones, saneamiento de títulos y pavimentación urbana.
5. Digeder: Inversión en canchas y recintos deportivos.
6. Fondo Social Presidente de la República.

Recursos Externos de carácter asistencial:

7. Subsidio Unico Familiar.
8. Pensiones asistenciales.
9. Subsidio al consumo de agua potable.

Recursos externos de carácter social:

10. Fondo especial de déficit de la educación.
11. Aportes extraordinarios a la salud.
12. Programa de alimentación escolar.
13. Fondo de Solidaridad e Inversión Social: Dentro de este fondo se considera parte de los recursos destinados a financiar los programas de desarrollo social, en particular los programas de mejoramiento de las condiciones de vida en el medio urbano.
14. Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECE): Se considera parte de los recursos de este programa destinados al mejoramiento de la calidad de la enseñanza preescolar, básica y media.
15. Programa de las 900 escuelas

8 En el Cuadro N° 2 se puede observar una estimación de los recursos externos de repercusión municipal. Este ha sido elaborado a partir la suma de cada uno de los programas considerados como recursos externos, de acuerdo a la descripción previa. La magnitud de cada clasificación de recursos externos ha sido expresada en términos del total de inversión real municipal financiada con recursos propios, la que incluye todos los gastos para formación de capital y compra de activos físicos existentes, y además respecto de los ingresos propios municipales.

En cuanto a los recursos externos para inversión real, se puede observar que alcanzaron a más del doble de los recursos propios de que dispuso la municipalidad para estos efectos. Esto

muestra la dependencia que tiene el municipio respecto de estos recursos para invertir en obras de adelanto local. Mas aún, la disponibilidad de estos recursos se caracteriza por grandes fluctuaciones, lo que dificulta considerablemente la planificación del desarrollo comunal. En definitiva, este tipo de financiamiento no responde a programas globales de desarrollo sino más bien a financiamiento de proyectos específicos.

CUADRONº 2
Estimación de los recursos externos. (Miles \$ 1990)

	Monto	% Inv. Real	% Ingresos Propios Municipales
<i>Recursos externos</i>			
INVERSION REAL	39.101.815	224,10	29,78
FNDR	17.484.650	100,21	13,32
P. Mejor. barrios	12.115.734	69,44	9,23
P. Mejor. urbano	2.392.000	13,71	1,82
Pgs. Inv. M. Vivienda	6.323.531	36,24	4,82
Digeder	305.244	1,75	0,23
Fondo social	480.656	2,75	0,37
<i>Recursos externos</i>			
ASISTENCIALES	40.163.691	230,19	30,59
Subsidio Unico Familiar	10.705.347	61,35	8,15
Pensión asistencial	29.251.344	167,65	22,28
Subsidio agua potable	207.000	1,19	0,16
<i>Recursos externos</i>			
SOCIALES	15.538.667	89,06	11,84
Fondo déficit educación	2.718.000	15,58	2,07
Fondo déficit salud	1.275.000	7,31	0,97
Pg. alimentación escolar	11.545.667	66,17	8,79
FOSIS	S./I.	S./I.	S./I.
MECE	Inicio 1992	Inicio 1992	Inicio 1992
P-900	S./I.	S./I.	S./I.
TOTAL	94.804.173	543,34	72,21

Fuente: Documento de Trabajo, 176 "Problemas y propuestas para el sistema de financiamiento municipal", Centro de Estudios Públicos, abril 1992.

Características de los fondos externos

9 En esta sección se describen las principales características de cada uno de los distintos tipos de recursos externos mencionados previamente, haciendo una reseña del rol que juega el municipio respecto de estos recursos, ya sea en su administración, supervisión o transferencia.

1. Recursos externos para inversión real:

En general, en este tipo de recursos, la participación del municipio se restringe a la identificación de algunos proyectos, su formulación y presentación a los niveles superiores. La municipalidad no participa en la priorización a nivel regional. Este es el caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y de algunos programas del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, como equipamiento comunitario, pavimentación y saneamiento de poblaciones. En el caso de estos últimos programas, a pesar de tener un carácter marcadamente local, la decisión sobre ejecución de estas obras recae principalmente en los Servicios de Vivienda y Urbanismo (Serviu). Cabe destacar que a partir de 1991 parte de estos recursos han sido incorporados a las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), lo que implica una exigencia de coordinación obligada entre el ministerio y el gobierno regional.

En los casos de los Programas de Mejoramiento de Barrios y Mejoramiento Urbano, las municipalidades tienen una mayor responsabilidad administrativa en lo que respecta al control financiero y avance físico de las obras contratadas a través de estos programas. Sin embargo, la asignación de los recursos recae fundamentalmente en la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

En resumen, en el ámbito de los recursos externos para la inversión real, la mayor responsabilidad del municipio en relación a lograr una mayor participación en esta fuente de financiamiento se circunscribe a tener una buena capacidad de iniciativa en identificar y formular proyectos de inversión. Las decisiones sobre asignación de estos recursos están fuera de su competencia.

2. Recursos externos de carácter asistencial

En el caso de los recursos externos de carácter asistencial, el municipio no es más que un mero ejecutor de un programa nacional, en el cual sólo tiene discrecionalidad

en la identificación de los beneficiarios, pero aun en esta actividad está sujeto a las normas del gobierno central. Este es el caso del Subsidio Unico Familiar y de las Pensiones Asistenciales, cuyos recursos totales son equivalentes a casi un tercio de los fondos propios de los municipios. En estas dos situaciones los recursos de estos programas son manejados por instituciones de seguridad social del sector público sin ingresar a los presupuestos municipales.

3. Recursos externos de carácter social

En este ámbito conviene distinguir dos tipos de programas. Por un lado, existen fondos de carácter discrecional que surgen a iniciativa del gobierno central, siendo esta instancia la que decide su asignación. Al gobierno local le compete tomar la iniciativa de postular a estos fondos demostrando carencias en relación al propósito de estas transferencias; este es el caso del fondo especial de déficit de la educación y los aportes extraordinarios a la salud primaria.

Por otra parte, existen programas regulares del gobierno central, la mayoría de ellos recientemente implementados, que atraviesan las instancias normativas que generalmente desempeñan los ministerios, para posicionarse en una instancia de proveedores directos de los servicios, la cual es usualmente de responsabilidad local. Este es el caso de algunos programas del Ministerio de Educación, como el de las 900 Escuelas y el MECE, los cuales intervienen directamente a nivel de las escuelas, saltándose la instancia municipal que es la encargada de administrar el servicio. Algunos de estos programas son ejecutados a nivel local por instancias ajenas, y muchas veces desconocidas del municipio, lo que redundará en su escasa participación en la asignación y uso de estas transferencias.

Algunas reflexiones acerca de los recursos externos

10 Tal como se puede deducir de lo expuesto en las secciones previas de este trabajo, existe una variedad de recursos externos al municipio, lo que tiene una importante repercusión respecto de las finanzas del sector. Por otra parte, se ha podido apreciar que el rol que juega el municipio respecto de cada uno de estos fondos es bastante heterogéneo. En algunas oportunidades la comuna no es más que un mero ejecutor de los programas del gobierno central; en otros casos la instancia local tiene importantes niveles de discrecionalidad en el manejo de los recursos transferidos.

11 Considerando estos antecedentes, son convenientes algunas reflexiones que contribuyan a una sistematización inicial de los diferentes objetivos y características de cada uno de estos fondos. En definitiva, lo que se propone es una nomenclatura de situaciones respecto de tales fondos. Esto involucra al gobierno central al tener que definir qué es lo que se espera o se puede exigir al gobierno local por la administración de estos recursos externos. Por su parte, el municipio debería tener un conocimiento claro del rol que le compete en cada caso.

12 Nivel de participación

El nivel de participación se refiere al tipo de gestión que debe hacer el gobierno local respecto de estos fondos:

Administración: este es el mayor nivel de responsabilidad del municipio, en el que debe asegurarse de ser capaz de solventar los compromisos contraídos con cargo al fondo. Generalmente esto va asociado a un rol más significativo en la ejecución del programa, sea a través de la supervisión de las obras encomendadas o la gestión directa para llevar a cabo un programa. *Ejemplo:* Programa de Mejoramiento de Barrios.

Ejecución: en este caso, el municipio actúa como un ejecutor o instancia local de un programa cuyos recursos son definidos centralmente. Bajo esta modalidad el gobierno local no es el responsable de la administración financiera de los recursos, ya que en la mayoría de los casos éstos no ingresan al presupuesto municipal. De este modo, el municipio se restringe a ejecutar el programa a nivel local con las normativas del nivel central. *Ejemplo:* Subsidio Unico Familiar.

Ninguna: existe una variedad de proyectos y programas de carácter nacional respecto de los cuales el municipio no tiene ninguna injerencia práctica. Sin embargo, este hecho no significa que el municipio permanezca indiferente respecto de la realización o no de cada uno de ellos. En este sentido, considerando el rol que le cabe al municipio de satisfacer las necesidades de la comunidad local y de asegurar su participación en el progreso económico y social, éste debiera concentrarse, al menos, en informar adecuadamente a los vecinos sobre cada uno de estos programas y las modalidades de acceso a los mismos. *Ejemplo:* Becas Presidente de la República, construcción de obras viales.

13 Ocurrencia de la transferencia

La ocurrencia de la transferencia se refiere a la probabilidad de concreción de las transferencias por parte del gobierno central.

Automáticas: Son aquellas que están definidas por una ley, decreto o reglamento y están contempladas dentro de los presupuestos corrientes de cada ministerio o institución y que, por lo tanto, no dependen de la voluntad de la gestión ministerial de turno. Aún así, la magnitud de los recursos introducidos puede tener variaciones anuales.

Se pueden distinguir dos tipos de transferencias automáticas:

- *Excedibles:* son aquellas transferencias en las cuales no hay un límite de recursos predestinados, a pesar de que pueden existir estimaciones bastante cercanas a la demanda potencial. Este caso corresponde a lo que se ha llamado Subsidio a la Demanda, es decir, mientras exista demanda expresa debería haber recursos para cubrirla. Este caso se puede ejemplificar con las subvenciones de educación: un municipio puede exceder una asignación preestablecida de recursos si es que logra captar mayor número de alumnos.

- *Acotadas:* son transferencias respecto de las cuales hay un límite preestablecido de recursos o cupos de beneficiarios. Frecuentemente esta situación corresponde a lo que se ha llamado Subsidio a la Oferta, es decir, la transferencia tiene por objeto financiar la operación de un programa, independientemente de la demanda que existe por él. Puede plantearse como ejemplo el caso de los jardines infantiles que operan a nivel comunal.

Discrecionales: son transferencias discrecionales aquellas que su ocurrencia depende del arbitrio del ministerio o institución a cargo. Este tipo de transferencias genera serias distorsiones en el sistema de financiamiento municipal, ya que la mayoría de las veces significa un premio para los municipios más ineficientes o más presionadores del gobierno central. *Ejemplos:* fondo especial de déficit de la educación; programa extraordinario de obras públicas para la comuna de Tocopilla (marzo 1992).

14 Propósito de la transferencia

El propósito de la transferencia está relacionado con el objetivo que tiene la transferencia desde la perspectiva de quien lo financia, generalmente el gobierno central.

- *Bloque*: es una transferencia de libre disposición, la cual puede ser destinada a financiar cualquier tipo de gastos. Generalmente detrás de este tipo de transferencia existe un objetivo redistributivo de los recursos captados por todo el sistema municipal (*revenue sharing*). *Ejemplo*: Fondo Común Municipal.
- *Catagóricas*: son transferencias que tienen un destino enmarcado por el gobierno central, aunque éste puede ser diverso:
 - Propósito amplio: dentro de un destino específico las transferencias pueden tener un propósito amplio, como es el caso del FNDR que financia inversión real de ciertas características en un espectro amplio de sectores.
 - Propósito sectorial: es el caso de fondos totalmente enmarcados para financiar programas que se ejecutan bajo la tutela de los ministerios correspondientes. *Ejemplo*: Facturación por Atención Prestada Municipal.

15 Mecanismos de asignación de las transferencias

El mecanismo de asignación de las transferencias es la forma como se distribuyen los recursos de un fondo. En este ámbito se pueden distinguir por lo menos cuatro alternativas:

- *Asignación mediante fórmulas*: en este caso los recursos son asignados de acuerdo a una fórmula que pondera diversos factores, los que deben estar relacionados con el propósito de la transferencia. Por ejemplo, en la fórmula de asignación del FCM se utilizan principalmente indicadores socioeconómicos, dado el carácter redistributivo que se le ha dado a este fondo.
- *Concursos o proyectos*: la asignación de este tipo de fondos se basa en la calidad o rentabilidad de cada uno de los proyectos presentados, sin existir necesariamente una cuota prefijada por área geográfica. Por ejemplo: la inversión en vialidad del Ministerio de Obras Públicas es un fondo abierto a proyectos presentados por las regiones y eventualmente identificados por las comunas. En este caso no existe una asignación regional preestablecida, eligiéndose aquellos proyectos que el nivel central determina como más convenientes.

- *Fórmula para proyectos*: se trata de una combinación de las categorías anteriores: El nivel central establece un monto máximo de recursos por destinar por área geográfica, de acuerdo a una fórmula de asignación, al interior de esa cuota de recursos preestablecida, y se opera a base del concurso de proyectos. *Ejemplo*: asignación del FNDR.
- *Discrecional*: la asignación de los fondos se hace de acuerdo a un criterio que establece unilateralmente el gobierno central, el que puede o no mantenerse en el tiempo. En algunas situaciones, el criterio de asignación puede ser, incluso, desconocido por el conjunto de municipios.

16 El objeto de este análisis es motivar la discusión entre las instancias que financian estos fondos, principalmente el gobierno central, respecto de cómo visualizan el nivel de participación, la eventualidad de las transferencias, el propósito de las transferencias y sus mecanismos de asignación. Más aún, al contrario de lo que se podría entender en un análisis ligero, las transferencias del gobierno central pueden apoyar y fortalecer a los gobiernos locales, permitiendo que éstos lleven a cabo funciones que de otra manera no podrían realizar.

Sin embargo, para que esto se cumpla, las transferencias deben ser fundamentalmente *automáticas y con mecanismos de asignación transparentes*.

17 Otra característica que idealmente deberían tener las transferencias del gobierno central al local es ser *lo más abiertas posible, ya sea como bloque o categóricas de propósito amplio*. De esta manera, pueden haber efectivamente ganancias en eficiencia en la producción de bienes y servicios públicos que están más próximos a las preferencias de los ciudadanos. Esto constituye una de las características de un proceso descentralizador.

Ignacio Irarrázaval LI.*

Patricia Joannon V.**

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

**Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Se desempeñó hasta 1991 en el Departamento de Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.