

INT-1167

LPES/DIDESCO/PNUD

"Capacitación Municipal"

MODULO VI

PLANIFICACION Y FINANZAS MUNICIPALES

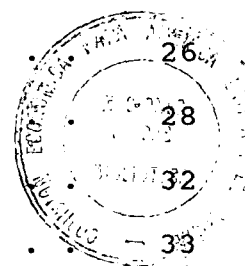
1988

INDICE

Página

Primera parte

PLANIFICACION DEL DESARROLLO LOCAL EN CHILE	1
INTRODUCCION	2
I. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO LOCAL:	
LA VISION NORMATIVA	2
1. La legislación actual	2
2. Organización municipal y planificación	6
2.1 La Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC): funciones, atribuciones y desarrollo comunal	6
2.2 La unidad de Obras Municipales y el Plan Regulador Comunal	7
2.3 La unidad de administración y finanzas	9
2.4 Del Alcalde	9
2.5 Precisiones sobre el Plan de Desarrollo Comunal	9
3. Aspectos estratégicos de la planificación local en la perspectiva de las reformas	15
4. El Ministerio de Planificación y Cooperación y los Fondos	19
5. Fondos y Programas de Desarrollo Subnacional	22
5.1 El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	22
5.2 El Fondo Nacional de Desarrollo Regional	23
5.3 El Fondo Común Municipal	24
5.4 El Programa de mejoramiento de barrios y lotes con servicios	24
5.5 El Programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunitario	24
II. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO LOCAL:	
LA DIMENSION TÉCNICA	25
1. Elementos teóricos sobre planificación y planificación del desarrollo local	26
2.1 Planificación descentralizada y participación	26
2.2 Planificación Descentralizada y Actores Sociales	28
2.3 La planificación descentralizada como instrumento de gobierno municipal	32
3. Bases para establecer un subsistema de planificación local	33
3.1 Bases generales	33
3.2 Bases específicas	34



	<u>Página</u>
4. ¿Qué es un Plan de Desarrollo Local?	36
5. La noción de proceso de planificación	54
6. Actores y escenarios en la planificación local y su efecto nacional	55
7. Dimensiones del proceso de planificación local .	57
 III. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO LOCAL: LA DIMENSION DE LA PRACTICA EN FUNCION DE LA CAPACIDAD DE GOBIERNO Y DE INTERVENCION DE LOS PODERES LOCALES	 59
 Segunda Parte	
FINANZAS MUNICIPALES	67
 I. FINANZAS LOCALES	 68
1. Recursos, administración financiera y gastos . .	68
2. Sistema de administración financiera del Estado .	73
2.1 El Proceso Presupuestario	74
2.2 El proceso de contabilidad gubernamental . .	74
2.3 El sistema de administración de fondos . . .	75
3. Descripción general de los procesos financieros municipales	 75
3.1 El proceso presupuestario	75
3.2 Fuentes de ingresos	80
4. Instrumentos financieros municipales	84
4.1 El presupuesto oficial	84
4.1 La ejecución presupuestaria	95
4.2 Presupuesto interno	106
4.3 El balance	117
4.4 Flujo financiero	120
4.5 Endeudamiento y arrendamiento con compromiso de compra	 126

Primera parte

PLANIFICACION DEL DESARROLLO LOCAL EN CHILE

INTRODUCCIÓN

El módulo de Planificación Municipal integra los aspectos fundamentales referidos a la planificación, los planes, el proceso y los actores del nivel de desarrollo local. Su presentación estará referida a la actual ley orgánica, los aspectos teóricos más significativos de su tratamiento y a la práctica misma, con ejemplos de la experiencia chilena y, también, latinoamericana. Así lo ameritan, la importancia misma de la planificación local y sus articulaciones con el desarrollo democrático y la descentralización.

I. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO LOCAL: LA VISION NORMATIVA

1. La legislación actual

En primer término, las normas fundamentales derivan de la Constitución de 1980 y su reforma de noviembre de 1991. La ley orgánica constitucional de municipalidades, número 18.695 del 31 de marzo de 1988, ya en la definición de la naturaleza y constitución de las municipalidades se está refiriendo a aspectos esenciales de la planificación municipal. Tanto la Constitución como la ley orgánica definen a las municipalidades de la misma manera, apareciendo de inmediato la tensión entre la Autonomía Local, que es esencialmente gobierno comunal, y la dependencia de las estructuras municipales del poder central lo que relativiza totalmente a la autonomía tradicional. Además, casi contradictoriamente, le entrega facultades para satisfacer las necesidades de la comunidad local y para participar en el progreso económico, social y cultural de la comuna, lo que necesita grados de autonomía suficientes para cumplir con su naturaleza legal.

La facultad municipal de satisfacer las necesidades de la comunidad le entrega las llaves de las políticas de desarrollo.

Otro tanto ocurre con la de participar en el progreso económico, social y cultural de la comuna que le adiciona nuevas atribuciones en el desarrollo y que abre el abanico de la planificación local y la participación ciudadana.

Otro factor clave para la planificación comunal aparece en la definición de las funciones de las municipalidades estipulada en la LOCM. En este sentido, el Alcalde, como autoridad superior, y el CODECO juegan importantes roles en la aprobación de los planes de desarrollo comunal.

Son funciones privativas de las municipalidades, la planificación y regulación urbana de la comuna, la elaboración del plan regulador comunal, y la promoción del desarrollo comunitario. Hay otras que podrá desarrollar directamente o junto con determinados órganos de la administración del Estado.

Los planes comunales de desarrollo (LOCM/88) y el plan regulador urbano (LOCM/88 y D.L. 458/75, Ley General de Urbanismo y Construcciones), son funciones privativas de las municipalidades, pero mediatizados por la acción de los niveles superiores, lo que transforma la esencia de estas funciones privativas, que tienen su techo en los planes subnacionales y nacionales.

La legislación vigente amplía las atribuciones municipales (en relación a la situación existente hasta 1973), otorgándole competencias en la planificación del desarrollo económico-social de la comuna.

En la anterior ley de municipalidades, D.L. número 1289 de 1976, se establecían con mayor rigurosidad, Instrumentos de Planificación y Administración Financiera, que eran el Plan de Desarrollo Comunal; el Plan Regulador Comunal; y el Plan Financiero y el Presupuesto Municipal, cuestión que inclusive tiende a darle

una mayor integración a los procesos de planificación, presupuestación y financiamiento.

En la ley de 1976, la planificación del desarrollo de la comuna se enfatizaban en los aspectos sociales, territoriales y financieros, expresándose en el plan de desarrollo comunal y su instrumento de financiamiento: el plan y los programas socioeconómicos, plan regulador comunal, y el plan financiero.

Aparece aquí una forma de planificación integral del desarrollo local expresada en la programación de conjunto hecha por los actores del escenario municipal en relación a las acciones que proyectan realizar para intervenir la realidad: aspectos socioeconómicos, territoriales y financieros.

La Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación, también, se constituía en el centro de elaboración y formulación de los planes de desarrollo comunales "de acuerdo con las directrices del plan regional de desarrollo".

En dicha normativa, las proposiciones del plan comunal se especifican en tres formas: largo, mediano y corto plazo, consultándose las proposiciones de largo y mediano plazo en el correspondiente plan financiero, y las de corto plazo en el presupuesto municipal.

La planificación territorial, como parte integrante del plan de desarrollo comunal, se concreta en el plan regulador comunal, enfatizando la normativa para las áreas que se califiquen como consolidadas, de ampliación o de remodelación, y en el uso de suelos para regular las obras de equipamiento comunitario y de infraestructura.

El Plan Regulador Comunal es un instrumento de planificación urbana comunal que tiene como objetivo el ordenamiento territorial

de los centros poblados de acuerdo con el Plan de Desarrollo Comunal y las Políticas de Desarrollo Urbano formuladas por el MINVU.

Los instrumentos de referencia para el Plan Regulador son, en consecuencia:

- a) Política Nacional de Desarrollo Urbano;
- b) El Plan Regional de Desarrollo Urbano;
- c) El Plan Intercomunal correspondiente;
- d) Instructivos y Metodologías del MINVU para la elaboración de planes reguladores; y
- e) Circulares del MINVU referidas a las normas de planificación urbana.

El plan financiero de mediano plazo constituye la expresión presupuestaria del plan de desarrollo comunal. A su vez, el presupuesto municipal como instrumento de programación, pasa a ser la expresión del plan financiero.

Estos comentarios sobre la ley de 1976, enfatizan las funciones y potestades del municipio y sirve para aclarar aquellas otras funciones directas y compartidas de la LOCM-88 que tienen una definición más explícita en los programas socioeconómicos del plan de desarrollo comunal: asistencia social, salud pública, medio ambiente, educación, empleo, turismo, transporte, urbanización, vivienda, etc.

Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tienen, entre otras, atribuciones referidas a la elaboración, aprobación, modificación y ejecución del plan comunal de desarrollo y los programas que aseguran su ejecución (artículo 5 de la LOCM). En este sentido, las municipalidades deberán ceñirse a los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad. El Intendente Regional deberá velar por que esta disposición se cumpla.

2. Organización municipal y planificación

Las funciones y atribuciones de las municipalidades serán ejercidas por el Alcalde y por el CODECO, disponiendo para ello de órganos enumerados y analizados en el módulo 2. Aquí se insistirá sobre los relacionados con la planificación.

2.1 **La Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC): funciones, atribuciones y desarrollo comunal**

El artículo 17 de la LOCM-88, como unidad asesora del Alcalde y del CODECO, en las materias que sean de la competencia de este consejo.

Además, la SECPLAC tiene otras funciones:

- a) Es la secretaria técnica permanente del Alcalde y del CODECO en la preparación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna.
- b) Asesora al Alcalde en la elaboración de los programas del plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal.
- c) Informa al Alcalde y al CODECO sobre su evaluación del cumplimiento de los planes, programas, proyectos y del presupuesto municipal.
- d) Analiza y evalúa de forma permanente el desarrollo de la comuna, enfatizando los aspectos sociales y territoriales.
- e) Desarrolla y promueve las vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de su respectiva comuna.
- f) Recopila y mantiene la información comunal y regional referida a sus funciones.

Como puede observarse, la SECPLAC aparece como un organismo con responsabilidades múltiples y estratégicas (elaboración del Plan de Desarrollo, Plan Financiero, Presupuesto y asesoría directa

al Alcalde), integrada al sistema de planificación nacional y vinculada estrechamente a la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC).

Dada la envergadura de sus funciones, la acción de la SECPLAC debiera ser clave en el desarrollo comunal. Representa un intento político-técnico fundamental de articular al municipio con los niveles superiores de gobierno y hacia la comunidad, ya que la ley le plantea "fomentar las vinculaciones" con las organizaciones comunitarias y el sector privado de la comuna.

El rol de la SECPLAC como promotora de las iniciativas locales y articuladora de la cooperación entre los sectores público y privado puede ser decisivo para una planificación local descentralizada y participativa.

2.2 La unidad de Obras Municipales y el Plan Regulador Comunal

Esta unidad elabora el proyecto de plan regulador comunal y propone modificaciones; vela por su cumplimiento y de las ordenanzas correspondientes, por lo que tiene atribuciones específicas atinentes a la aprobación de las subdivisiones de predios urbanos y urbano-rurales; aprueba los proyectos de obras de urbanización y de construcción que se efectúen en las áreas urbanas y urbano-rurales; otorga los permisos de las obras de urbanización y de construcción que se efectúen en las áreas señaladas anteriormente; fiscaliza la ejecución de dichas obras hasta su recepción; se recibe de las obras citadas y autoriza su uso.

Por otra parte, la unidad de obras municipales realiza tareas de inspección en las obras en uso; aplica las normas legales y técnicas para prevenir el deterioro ambiental; confecciona y mantiene actualizado el catastro de las obras de urbanización y de edificación de las comunas; propone y ejecuta medidas de vialidad

urbana y rural, construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria y la prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia. En general, esta unidad aplica las normas legales referidas a la construcción y urbanización de la comuna (artículo 19 de la LOCM-88).

El más amplio impacto del papel que cumple el Municipio en la formulación, gestión y control del desarrollo urbano comunal está radicado en la existencia de la Dirección, Departamento u Oficina de Obras Municipales, tal como lo establecen los artículos 19° de la LOCM/88 ya citado y el 8° del D.L. 458/75 Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Para los efectos de dar cumplimiento a las normas del plan regulador comunal, las municipalidades estarán facultadas para adquirir bienes raíces por expropiación, los que se declaran de utilidad pública (artículo 27).

De la exploración posible sobre el tema de los planes reguladores se constata el contraste que existe entre una legislación que continúa estando evidentemente retrasada frente a la complejidad, cuantía y desbordamiento del crecimiento urbano. El contenido de los cuerpos legales vigentes (Ley General de Urbanismo y Construcciones, Política Nacional de Desarrollo Urbano, Planes Reguladores Comunales e Intercomunales) se considera ya, hoy, poco urbanismo para enfrentar los conflictos y el crecimiento de las ciudades. Se hace necesario reformar profundamente el D.L. 458/75 y reformular una política nacional de desarrollo urbano que contemple los cambios producidos y se proyecte para el Chile del futuro.

2.3 La unidad de administración y finanzas

Esta unidad asesora al Alcalde en la administración financiera de los bienes municipales para lo cual (numeral 3) debe colaborar con la SECPLAC en la elaboración del presupuesto municipal.

2.4 Del Alcalde (artículos 47-57 LOCM-88)

"El Alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad y en tal calidad le corresponderá su dirección y administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento" (artículo 47). Dentro de sus amplias atribuciones políticas, económicas, financieras y administrativas, requerirá, sin embargo, el acuerdo del CODECO.

El pronunciamiento del consejo de desarrollo comunal sobre estas materias, se emite dentro del plazo de veinte días a contar de la fecha en que sea convocado por el Alcalde. Si dicho pronunciamiento no se produjere, rige lo propuesto por éste.

2.5 Precisiones sobre el Plan de Desarrollo Comunal

La Ley 18.695 señala la necesidad de definir un Plan de Desarrollo Comunal, el cual debiera abarcar proposiciones de corto, mediano y largo plazo. La elaboración del Plan de Desarrollo Comunal, es responsabilidad de la Secretaría de Planificación Comunal, la que considera su presentación por el Alcalde para el acuerdo o no del Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO).

El Plan de Desarrollo Comunal se compone de Programas Socioeconómicos, del Plan Regulador Comunal, y de un Plan Financiero que expresa la programación presupuestaria, intentando ser lo más integral posible.

En este Plan se tienen que considerar las iniciativas y demandas locales; las ofertas nacionales, regionales y provinciales

vía programas y proyectos de ejecución comunal; las propuestas de acciones a desarrollar por el Municipio en función del impacto de las políticas económicas y otras que, como el plan regulador, condicionan al sector privado y a otros actores de la comunidad local.

La instersectorialidad, la interdepartamentización, las interrelaciones de los agentes comunitarios y la participación popular recorren al Plan de Desarrollo y se constituyen en puntos de intersección entre las demandas sociales y los medios de que dispone la comuna.

Según los juicios de entrevistados en diversos municipios del país, el Plan de Desarrollo Comunal no ha funcionado como instrumento de planificación, salvo en lo que se refiere a aspectos de diagnóstico.

En lo que se refiere a los aspectos de ordenamiento territorial y regulación urbana, que se contienen en el Plan Regulador, sigue las normas desreguladoras de la Ley de Desarrollo Urbano, y muchas veces ha sido elaborado principalmente por la Secretaría Regional Ministerial de la Vivienda, antes que por el municipio.

En la práctica de la planificación local chilena, los principales instrumentos de programación y planificación han sido los Planes Financiero y de Inversión, donde se concentra el grueso del esfuerzo municipal.

Estos dos planes son la base para el diseño y evaluación del presupuesto municipal, y dependen para su elaboración principalmente de la SECPLAC con la colaboración de Administración y Finanzas. La SECPLAC, como se sabe, tiene a su cargo la casi totalidad de los estudios básicos y pre-inversionales.

El manejo de proyectos de inversión ha sido el instrumento básico en el proceso que se realiza anualmente:

- entre los meses de abril y agosto, tanto los jefes de departamentos y/o servicios municipales como los CODECOS presentan sus "ideas de proyectos" a la Secplac;
- en agosto se cuenta con un preprograma que es puesto a discusión de los proponentes. Igualmente, en esta época se conoce el marco presupuestario;
- en septiembre, sobre la base de estos elementos, se debe presentar una versión revisada al CODECO;
- como resultado de este proceso surge el Plan de Inversiones que se entrega a la Intendencia durante el último trimestre.

Los funcionarios entrevistados describen el proceso de programación de proyectos de la siguiente forma:

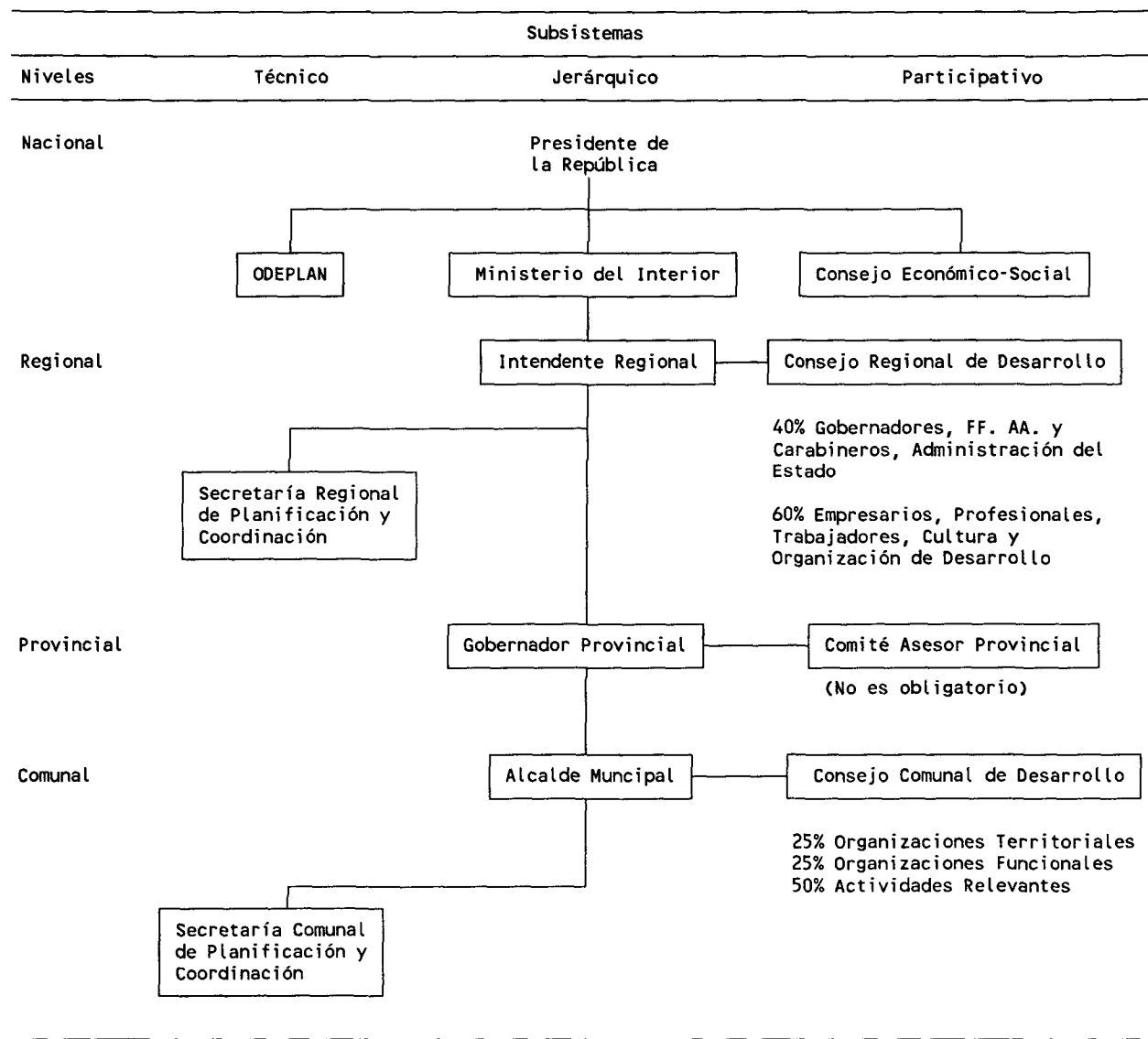
- a) el primer paso es la definición de una idea;
- b) luego, se elabora un perfil más detallado, hasta hacer el estudio de prefactibilidad; y
- c) finalmente, se jerarquiza partiendo de lo más urgente: salud, escuelas, áreas verdes, luz, infraestructura, saneamiento básico, etc. hasta llegar a la formulación de un proyecto, que es la culminación del proceso mismo.

Pero la aprobación no resulta sólo de la buena formulación técnica del proyecto. En la práctica, ha dependido del Intendente Regional. Si bien unas pocas municipalidades logran autofinanciar los proyectos que presentan, la mayor parte de ellas debe competir con otros municipios los recursos de diversos "fondos" existentes a nivel central, o bien conseguir la ejecución directa de algunas obras por parte de Ministerios, principalmente en materia de vivienda y urbanización. Hay un desfase entre la decisión técnica y la decisión política: "Aunque la ley es amplia respecto a los municipios, éstos están afectos a lo que los Secretarios Ministeriales regionales puedan decidir y a lo que la autoridad

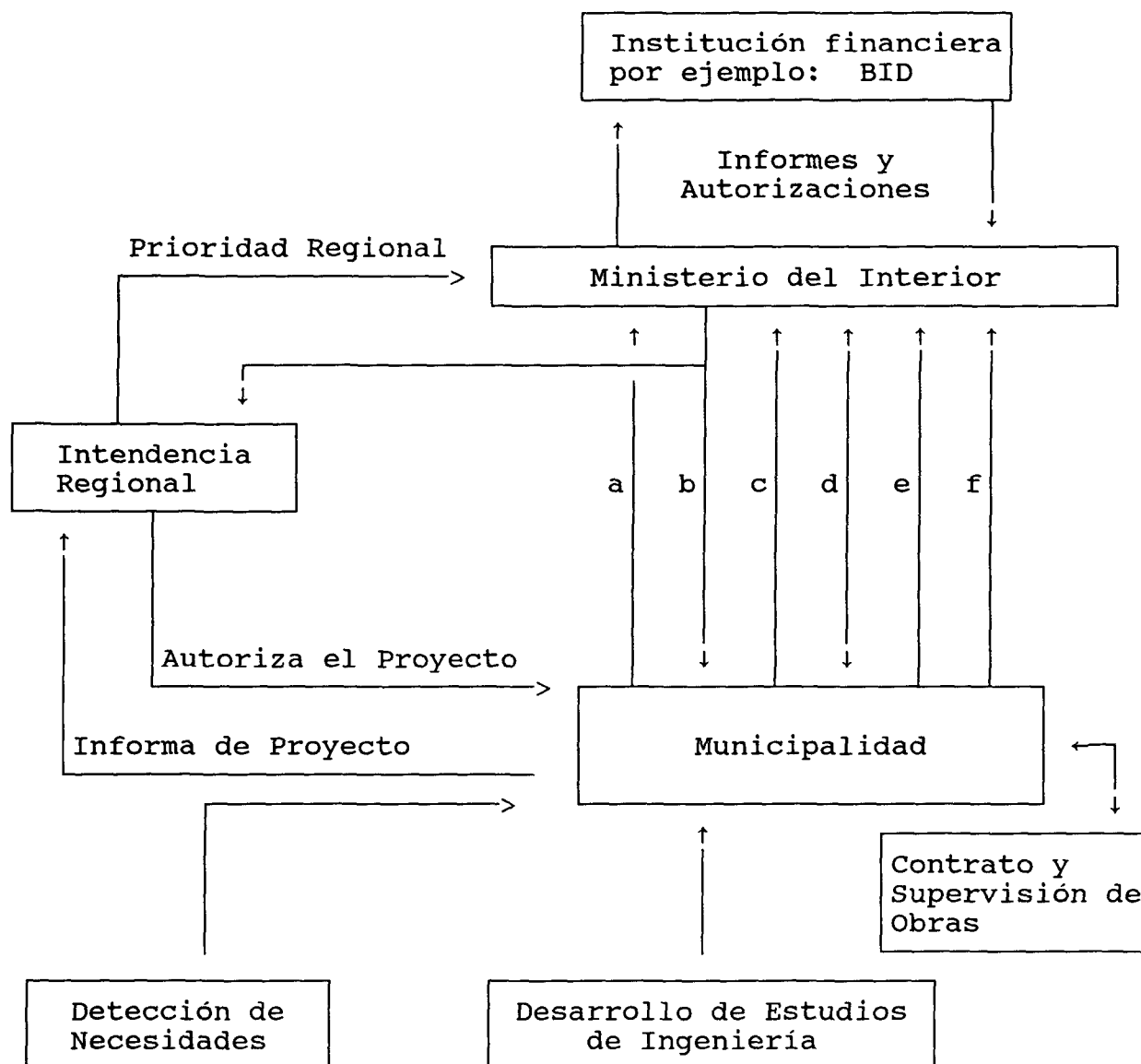
política regional, el Intendente, decida ... Es una lucha constante... Hay un cuello de botella entre la comuna (la provincia) y la región, y otro entre el punto de vista de la autoridad política y el de la autoridad técnica ... En Santiago, el Secretario Ministerial tiene poder porque está al lado del Ministro. El problema no está resuelto desde el punto de vista de la planificación" (entrevistas a funcionarios municipales).

En realidad, por escasez de recursos, en muchos municipios las decisiones relativas a inversión dependen, en lo fundamental de la autoridad política regional. Cabe hacer notar que un proceso similar en los propios municipios. En efecto, puede apreciarse que la estructura de decisiones resulta permeable a discusiones, proposiciones y sugerencias de los vecinos, capaces de mostrar su influencia.

Sistema de gobierno y administración del Estado



CICLO DE VIDA DE UN PROYECTO



- Presenta Formulario de Identificación
- Comunica Elegibilidad
- Envía Proyecto y Antecedentes de Licitación
- Licitación, Adjudicación y Contrato
- Informe Periódicos de Avance Físico y Pagos
- Informes de Títulos, Cartera Hipotecaria y Asistencia Técnica

3. Aspectos estratégicos de la planificación local en la perspectiva de las reformas

A manera de introducción, se puede empezar definiendo que entendemos por Planificación y Planes en el nivel local:

- a) La planificación local o descentralizada es una de las claves para desarrollar un proceso de planificación activo y con gran participación comunitaria. Constituye la parte estratégica de la implementación técnica y social de un proyecto político y, más que una técnica autónoma, es la integración de técnicas sectoriales, iniciativas comunitarias y recursos privados y locales para un objetivo político y social común. La planificación local cristaliza en la ejecución descentralizada y participativa de un proyecto político, insertada y coordinada con un proceso más amplio de carácter nacional y regional, donde los Municipios en su papel de gobiernos locales se constituyen en el espacio en que el Estado y la sociedad civil se articulan, crean una nueva síntesis y abren paso a la dialéctica de la cooperación y la solidaridad.
- b) ¿Qué es un Plan de Desarrollo Local? Desde una perspectiva general, el plan (y el proceso de planificación) supone integrar y concertar los intereses y demandas de la población local con las políticas, planes y proyectos de los organismos de planificación y servicios técnicos centrales y regionales. El proceso de planificación local debiera ser el espacio de retroalimentación en que los organismos públicos participantes y la comunidad reformulan o revisan estrategias y planes para perfeccionar el proceso y darle viabilidad y mayor sustentabilidad a los planes y proyectos.

Siguiendo en lo principal la línea de desarrollo de este documento, un plan de desarrollo local podría definirse como un conjunto de normas, objetivos y metas que permiten racionalizar, programar, regular y orientar la acción del sector público, de los organismos de participación comunitaria y del sector privado locales en los aspectos socio-cultural, económico-financiero, físico-territorial o jurídico-administrativo, con el fin de utilizar en forma óptima los recursos existentes, mejorar la calidad de la vida e impulsar el desarrollo local.

Las limitaciones y sujeciones lógicas de los planes de desarrollo local serían las siguientes:

- a) los planes, políticas y proyectos nacionales de desarrollo;
- b) los planes y programas regionales y aquellos formulados por las corporaciones regionales y las de carácter metropolitano.

Las regulaciones de las respectivas estructuras de gobierno local determinarán las reformas legales, modificaciones y desarrollo de los planes de desarrollo local, sus etapas y las formas que asume el proceso de planificación local.

En este sentido, los aspectos estratégicos de la planificación local estarían determinados por los siguientes aspectos:

1. La planificación del desarrollo económico y social de la comuna es una función privativa de la Municipalidad, cuestión que le otorga especificidad e identidad teórica y práctica a este tipo de planificación que agrega y articula intereses y coordina a una diversidad de actores.

2. Deberá enmarcarse en las directrices de los planes nacionales y regionales, tomando en consideración los requerimientos de la comunidad y del sector privado que se expresan, hoy, en los CODECOS y mañana en un organismo asesor y/o consultivo-resolutivo que puede ser el Consejo Económico y Social o el Cabildo.
3. La planificación local es un ejercicio donde intervienen el Alcalde, el Concejo Municipal y el Consejo Económico y Social Comunal, lo que implica una articulación constante entre la representación política y socio-económica de la comuna. La elaboración del Plan corresponde a la SECPLAC y su aprobación por el Concejo Municipal deberá contar con la asesoría y/o acuerdo previo del Consejo Económico y Social a la Alcaldía. En todo caso, es el Alcalde el que presenta el Plan al Concejo Municipal y pone en marcha el proceso de planificación.
4. La SECPLAC es la Secretaría Técnica del Alcalde y del Concejo Municipal en la preparación y coordinación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna.

Asesora al Alcalde en la elaboración de los programas del Plan Comunal de Desarrollo y del Presupuesto Municipal. Evalúa el cumplimiento de planes, programas y proyectos y del presupuesto municipal e informa sobre estas materias al Alcalde y al Concejo Municipal.

Sin profundizar en detalles sobre el proceso de planificación, la SECPLAC debería definir ciertos pasos o fases en la elaboración del Plan Comunal de Desarrollo tales como:

- a) diagnóstico y definición de problemas;

- b) formulación y diseño de programas y proyectos, presentando alternativas y "menú" de soluciones;
- c) consultas, negociación y concertación de alternativas;
- d) ejecución, previo acuerdo del Concejo Municipal; y
- e) evaluación de resultados e impactos.

La práctica ha sido, en todo caso, precaria y las etapas tanto de diagnóstico como de evaluación se han realizado parcialmente, sesgándose la planificación local en la formulación y diseño de programas y proyectos.

- 5. Obras Municipales es la encargada de elaborar y velar por el cumplimiento del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, en consulta permanente con la SECPLAC.
- 6. Administración y Finanzas colabora con la SECPLAC en la elaboración del presupuesto municipal.
- 7. El Alcalde requerirá el acuerdo del Concejo Municipal para aprobar los proyectos de plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal, y sus modificaciones; para aprobar los programas de ejecución del Plan Comunal de Desarrollo, y sus modificaciones; y para aprobar el proyecto del plan regulador comunal, y sus modificaciones. En este proceso, la SECPLAC como unidad asesora del Alcalde y secretaría técnica del Concejo es fundamental para las negociaciones y concertaciones de proyectos y actores.
- 8. La fiscalización del cumplimiento de los planes municipales y de la ejecución del presupuesto municipal le corresponde al Concejo Municipal.

9. El Consejo Económico-Social Municipal deberá ser consultado por el Alcalde sobre:

- la planificación del desarrollo comunal. El Consejo formulará los lineamientos que habrán de tenerse en cuenta en la preparación del plan de desarrollo comunal y de los programas que de él deriven y aportará criterios para la elaboración del plan regulador comunal;
- las políticas generales para la prestación de servicios públicos municipales;
- los proyectos de inversión local;
- los proyectos sociales en las áreas de educación, salud, vivienda y equipamiento comunitario.

El consejo deberá pronunciarse dentro del plazo de 15 días a contar de la fecha en que sea requerido por el Alcalde.

Anualmente, el Alcalde presentará una cuenta de su gestión al consejo, en cuyo caso se abrirá el debate al respecto, aportándose los elementos que sirvan de base a las proposiciones referidas a la planificación del desarrollo comunal.

10. El Alcalde de propia iniciativa, prodrá someter a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones de desarrollo comunal, a las políticas en materia de concesiones municipales y a las propuestas de modificación del plano regulador comunal.

4. El Ministerio de Planificación y Cooperación y los Fondos

Esta información se incluye por la incidencia que este ministerio tiene en el sistema de planificación nacional y sus articulaciones con los fondos (regional, comunal y de solidaridad) y la cooperación técnica.

El Ministerio fue creado por la ley N° 18.979 del 13 de julio de 1990. Es una Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas del desarrollo nacional; de colaborar con los Intendentes Regionales en el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo regional; de proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado; de armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza, y de orientar la cooperación internacional que el país reciba y otorgue.

Corresponderá especialmente al Ministerio:

- a) Efectuar los estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo nacional, en sus aspectos global, sectorial y regional, oyendo las propuestas de los diferentes sectores involucrados;
- b) Proponer anualmente al Presidente de la República las metas de inversión pública sectorial y regional necesarias para la preparación del proyecto de ley de presupuesto de entradas y gastos de la Nación;
- c) Proponer anualmente al Presidente de la República un plan global e integrado para enfrentar los problemas de pobreza y desempleo;
- d) Coordinar, con la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, los proyectos de presupuestos anuales que presentan los ministerios, las intendencias, instituciones descentralizadas y empresas del Estado, de acuerdo con las referidas metas;

- e) Colaborar con los Ministerios del Interior y de Hacienda en la preparación del proyecto de presupuesto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional;
- f) Establecer los criterios de evaluación económica y social para los proyectos de inversión financiados directa o indirectamente por el Estado y colaborar con el Ministro de Hacienda en la definición de normas de financiamiento para planes y proyectos de desarrollo, en especial de aquellos sustentados total o parcialmente con recursos externos;
- g) Proponer y asesorar técnicamente a los intendentes, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y de Coordinación para la formulación y elaboración de políticas, planes, programas de desarrollo y presupuestos de inversiones regionales;
- h) Orientar la aplicación de la política de cooperación internacional, adecuándola a las necesidades de recursos de los diferentes programas y proyectos del país en todas las áreas de desarrollo, e
- i) Propiciar investigaciones sobre técnicas de planificación y de evaluación en las materias asignadas al Ministerio. Para estos efectos podrá concertarse con los organismos técnicos, tanto públicos como privados, nacionales o extranjeros.

La organización del Ministerio será la siguiente:

- a) El Ministro de Planificación y Cooperación.
- b) El Subsecretario

- c) La División de Planificación, Estudios e Inversión, la División de Planificación Regional, la División Social, la División Jurídica y la División Administrativa, y
- d) Las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación.

En cada región del país habrá una Secretaría Regional Ministerial, dependiente técnica y administrativamente del Ministerio de Planificación y Cooperación, la que servirá de organismo asesor del intendente, sin perjuicio de las facultades del Consejo Regional de Desarrollo. Estos temas fueron analizados en el módulo anterior.

5. Fondos y Programas de Desarrollo Subnacional

5.1 **El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)** es un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es financiar en todo o parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República, con quien se relacionará por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación.

En cada Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación del país, existirá un funcionario representante del Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

Su domicilio está en la ciudad de Santiago, sin perjuicio de los que establezca como tales en el país o en el extranjero.

En cumplimiento de sus objetivos el Fondo podrá financiar en especial actividades cuyas finalidades sean:

- a) Contribuir prioritariamente a la erradicación de la extrema pobreza y el desempleo.
- b) Preocuparse preferentemente por la situación de grupos de menores ingresos y en estado de riesgo social, en especial de los jóvenes marginados de los sistemas educativos y sin oportunidad laboral o en situación irregular.
- c) Procurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo y producción de los sectores de menores ingresos.
- d) Apoyar la participación de los propios afectados por la pobreza en la solución de sus problemas;
- e) Diseñar y ejecutar programas y proyectos eficientes para solucionar los problemas de pobreza que incorporen a los organismos públicos, municipales y empresas privadas, y
- f) Propender el desarrollo de los sectores más pobres que viven en el área rural, y cuyas actividades sean agropecuarias, pesqueras o mineras, especialmente en lo relativo a transferencia tecnológica, asistencia crediticia, electrificación, agua potable, caminos, sistemas de comunicación, salud y educación, sin perjuicio de las facultades y de las obligaciones que corresponden a los Ministerios respectivos.

La asignación de los recursos del Fondo deberá considerar, en forma preferente, los requerimientos que provengan de las regiones y localidades que presenten los más elevados índices de aislamiento, marginalidad y pobreza.

5.2 El Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un fondo que se define para cada una de las regiones, con sus respectivos ejercicios presupuestarios al que se asignan proyectos específicos en una extensa área de actividades. De acuerdo a criterios expresados por funcionarios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el Fondo financia tipos de programas de naturaleza esencialmente local, ya que incluye proyectos de

mejoramiento de infraestructura educacional, sanitaria, programas de saneamiento y alcantarillado, programas de vialidad urbana y rural y, últimamente, programas de electrificación rural.

En concreto, el Fondo tiende a realizar acciones destinadas a mejorar la infraestructura social básica y mejorar la calidad de vida de las poblaciones más pauperizadas, especialmente en el nivel rural y rur-urbano.

5.3 El Fondo Común Municipal es un mecanismo destinado a redistribuir los recursos municipales para apoyar financieramente a las comunas de menores recursos. En la tercera parte, que trata sobre las finanzas municipales, ahondamos sobre su rol en el financiamiento de programas y proyectos locales.

5.4 El Programa de mejoramiento de barrios y lotes con servicios, tal como su nombre lo indica se orienta a darle soluciones sanitarias y de asentamiento mínimas para la población en extrema pobreza. Se cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo BID y su énfasis está puesto en las poblaciones y campamentos marginales.

5.5 El Programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunitario está constituido por pequeños proyectos anticíclicos en materia de empleo y han tenido particular importancia por ser los sucesores de los programas especiales de empleo, tales como el PEM, POHJ y PIMO.

II. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO LOCAL: LA DIMENSION TÉCNICA

Para intentar una exploración acerca de la potencialidad y posibilidades futuras de la planificación conviene partir de estas ideas matrices:

- La planificación es esencialmente un proceso político;
- los planes sólo son eficaces si se traducen en acciones concretas que resuelven problemas prioritarios de la sociedad;
- la planificación está en crisis porque no ha logrado cumplir con éxito los fines que se había propuesto y porque ha defraudado las expectativas que logró generar.

Si se examinan los conceptos y definiciones sobre Planificación y Plan, los términos que más se encuentran tienen que ver con la selección de alternativas, el establecimiento de prioridades, la compatibilización de objetivos e instrumentos, la orientación hacia los cambios dentro del sistema social, la acción organizada, el cálculo que precede y preside a la acción futura, la manera de llevar la racionalidad y coherencia de la política económica y la instrumentación técnica efectiva de un proyecto político.

Se puede sostener que la planificación local:

- a) es un ejercicio político, social y técnico que precede y preside la acción local, la organiza, establece prioridades y compatibiliza objetivos e instrumentos;
- b) está orientada a la instrumentalización efectiva de un proyecto político;
- c) supone una coordinación real con las instancias nacional y regional de planificación; la descentralización democrática de objetivos, programas y proyectos, y la promoción de una sólida democracia local; fundamentada en la activa participación de la comunidad.

1. Elementos teóricos sobre planificación y planificación del desarrollo local

En el mundo contemporáneo, toda organización que adquiere cierta envergadura recurre a la planificación, sean las empresas transnacionales, los sindicatos o el Estado-nación.

La planificación como instrumento de desarrollo del nivel local implica una búsqueda pragmática para combinar los procesos de decisión propios del sector público, sector privado y del sector social.

2. Desde los años 60, la planificación del desarrollo buscó atenuar las diferencias económicas, sociales y espaciales, y adquirió legitimidad a través de la Alianza para el Progreso y de la acción de los organismos internacionales, por un lado, y del surgimiento de las oficinas de planificación gubernamentales.

En los años 70 y 80, entró en crisis esa forma de hacer planificación, debido a su carácter formal y al cuestionamiento del rol del Estado.

2.1 **Planificación descentralizada y participación**

Los planes elaborados en las oficinas técnicas se muestran insuficientes para traducirse en proyectos viables, requiriéndose la participación popular. Esta es necesaria para dar legitimidad y fuerza a los objetivos nacionales de la planificación y se torna más variada y real en los escenarios locales, en los proyectos de interés directo para las comunidades, en los diversos tipos de asentamientos humanos formales e informales de reciente creación y en otros grupos organizados como cooperativas y sindicatos.

La participación se concreta en espacios territoriales y sociales manejables y amalgamada con un nivel de planificación

desde abajo. De este modo, los recursos, el liderazgo, la organización, las instituciones y los valores locales adquieren una renovada relevancia. El Municipio, como espacio de desarrollo y planificación descentralizada, es la síntesis articuladora con la planificación nacional. Para que tal relación estratégica pueda darse con mayor flexibilidad y proyecciones se hace necesario formular un subsistema de planificación descentralizada para el desarrollo local en el contexto del sistema nacional de planificación expresivo del mayor impacto central y regional. De esta manera las estrategias de municipalización y de trasposos de servicios no se hará en el vacío sino en función de las necesidades y demandas comunitarias, avaladas por una institucionalidad funcional y moderna.

Además, el tratamiento del nivel local no se hará aislado de la planificación regional y nacional. En la actualidad ya no puede justificarse ese tratamiento por la variada complejidad de los problemas locales, de las ciudades, metrópolis y otras expresiones subnacionales de la problemática territorial y espacial. El Informe del PNUD, sobre Desarrollo Humano 1990, sostiene que éste es el siglo de la explosión urbana; desde 1950 se cuadruplicó el número de personas que residían en ciudades.

Las grandes ciudades generan patologías socioeconómicas y políticas que necesitan de estrategias específicas. En este sentido, hoy el reto fundamental de identificar y ejecutar programas que enfrenten los problemas de la administración urbana, proponiendo soluciones sobre estas bases:

- a) Descentralizar el poder y los recursos trasladándolos del gobierno central a los municipios;
- b) Movilizar ingresos municipales, recursos locales y nacionales, con la activa participación del sector privado y de las organizaciones comunitarias;

- c) Enfatizar estrategias autogestionarias para la provisión de vivienda e infraestructura, otorgando asistencia especial a los grupos más débiles;
- d) Mejorar la calidad del entorno urbano, orientado, sobre todo, a las inmensas cantidades de desposeídos que viven en tugurios y barrios de invasión;
- e) Racionalizar servicios y producir tecnologías adecuadas;
y
- f) Promover la participación popular y comunitaria.

La planificación local o descentralizada es una de las claves para enfrentar con éxito este reto. Cumpliendo su papel de integración de técnicas sectoriales, iniciativas comunitarias y recursos privados y locales para el logro de un objetivo político y social común. Los Municipios se constituyen en el espacio donde el Estado y la sociedad civil se articulan, crean una nueva síntesis y abren paso a la dialéctica de la cooperación y la solidaridad.

2.2 Planificación Descentralizada y Actores Sociales

No basta con traspasar responsabilidades a los municipios si éstos continúan actuando de forma centralizada, burocrática, desactualizada o sometidos al poder de notables, de las fuerzas vivas o de caudillos locales.

La municipalización pluralista se expresa en: a) los cambios y transformaciones en el nivel administrativo e institucional; b) un sistema político local democratizado y operativo; c) con comunidades participantes, articuladas dinámicamente con los niveles regional y nacional; y d) con partidos políticos y organizaciones sociales legitimadas por la acción comunitaria y popular.

El proceso de municipalización es complejo. El traspaso de los servicios, la participación y el control de los usuarios, los nuevos estatutos de las plantas de personal, los financiamientos adecuados y oportunos, la descentralización financiera y presupuestaria, y la responsabilidad social, entran en escena y recrean los espacios de gestión y ejecución.

En este contexto, la dirección y velocidad de los cambios tienen como factores determinantes al Municipio, a la mera institucionalidad y a los diversos actores sociales y políticos que actúan dentro de la lógica de la descentralización y la transformación democrática.

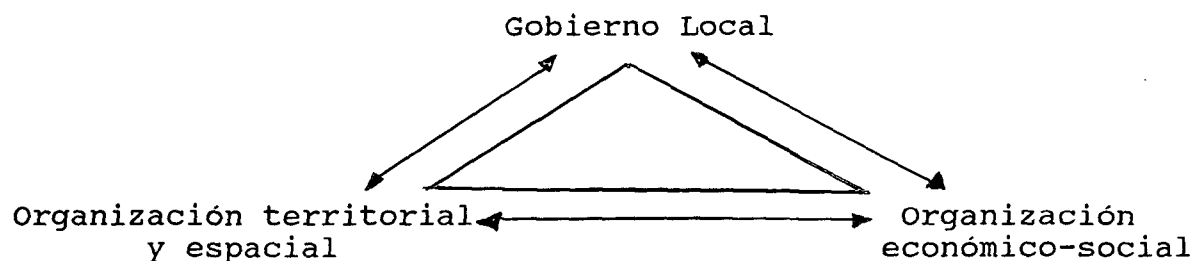
Ahora bien, el proceso de municipalización democrática deberá reflejar las características específicas de la sociedad local en la que actúe: su historia, sus tradiciones, su cultura, sus relaciones de producción y de consumo, sus conflictos y alianzas políticas y sociales.

En este municipio, directamente ligado a la realidad cotidiana, se reflejan, también, las características y orientaciones del Estado.

En otras palabras, siendo este municipio el menor ámbito territorial de la sociedad, debe ser también el ámbito de mayor convergencia donde se interpenetran las lógicas del Estado y de la sociedad civil y que se expresa en las dimensiones que adquieren los espacios políticos, sociales y territoriales en la gestión del municipio.

Se puede representar la estrecha interrelación entre estos factores en una suerte de triángulo sistémico, donde el Gobierno Local es el vértice superior titular del proyecto político, el programa de gobierno y la capacidad de gestión, mientras que los otros vértices serían: la organización territorial y espacial

(barrio, comuna, distrito, ciudad, metrópoli) y la organización económico-social (clases, grupos, formas de participación, articulaciones, economía y finanzas, etc.). Resulta lógico que desde la organización territorial y espacial se presione sobre el Gobierno Local (demandas comunitarias territoriales) y que desde la organización económico-social surjan iniciativas públicas y privadas. A su vez, el Gobierno Local responde a esas demandas e iniciativas con decisiones en torno al ordenamiento territorial, planes reguladores, políticas de uso de suelos, de localización y estrategias de desarrollo que se acompañan con lineamientos de dirección, programación y presentación.



¿Cuáles son los actores sociales y políticos que actúan dentro de la lógica descentralizadora?

Si la descentralización se orienta a traspasar poder desde el nivel central, los actores sociales y políticos favorables a los cambios debieran ubicarse en los escenarios regionales y locales, siendo principalmente:

- los representantes políticos y sindicales regionales y locales;
 - los profesionales y sectores del funcionariado que trabajan en la gestión de los poderes subnacionales;
 - los movimientos sociales de base territorial;
 - los empresarios que quieren negociar en ámbitos locales o regionales;
 - los promotores de iniciativas de economía social y local;
- y

- los sectores marginales.

Además, existen otra serie de actores que trabajan por el lado del caciquismo, la defensa de intereses parciales e incluso especulativos, tales como urbanizadores, concesionarios de servicios públicos, grupos o mafias de especuladores urbanos, sectores dominantes de la sociedad rural, etc. Si bien estos sectores apoyan iniciativas descentralizadoras, sus objetivos son abiertamente regresivos y, muchas veces, entran al proceso de pluralización política e institucional.

Existen, también, grupos que se oponen a la descentralización como cierto tipo de políticos nacionales (cupulares, aparatistas, notables, etc.), sectores no modernos de la burocracia estatal, grandes empresas ligadas a la administración central, etc.

La descentralización es un proceso global que reconoce la existencia de un sujeto -una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos, a la cual se le transfieren competencias y recursos (financieros, humanos y materiales) que podrían gestionarse autónomamente dentro del marco legal vigente.

No es fácil la delimitación de las unidades territoriales y la definición de los sujetos sociales sobre los que recaerá la descentralización. Existe relativismo territorial y la tendencia a la organización territorial simple, en pocos niveles.

Una de las fórmulas posibles para redefinir la acción municipal y hacer planificación descentralizada exige primero, crear los espacios territoriales, sociales e institucionales en la base de la sociedad con capacidades suficientes para sostener las iniciativas nacionales y dotarlas de legitimidad social y eficacia política y económica; en segundo lugar, transformar a los gobiernos locales en activadores de las políticas y estrategias de desarrollo

por ser históricamente las células políticas básicas de la sociedad; en tercer lugar, incentivar la representación, los consensos y la participación de los grupos y actores sociales y políticos comunales en las políticas, estrategias, programas y planes locales, regionales y nacionales; en cuarto lugar, insertar en el proceso de planificación del desarrollo una fase donde se compatibilicen y concerten las propuestas nacionales con las demandas locales y viceversa; en quinto lugar, establecer en el sistema nacional de planificación y en los grandes circuitos de toma de decisiones de los diversos niveles de gobierno, un subsistema de desarrollo y planificación local que aumente la capacidad de participación social, de eficiencia técnica y legitimidad política democrática.

2.3 La planificación descentralizada como instrumento de gobierno municipal

La planificación local tiene como principal instrumento de acción los programas y proyectos locales, y los regionales y provinciales insertos en el proceso de planificación nacional. Si la planificación local es vista como la implementación descentralizada de las políticas nacionales en el medio local, de acuerdo a las particularidades del proceso de desarrollo de un país y del proyecto político que lo sustenta, podría suponerse que sólo sería la desagregación de un plan global. En tal caso, las cuestiones de política y desarrollo que conciernen al nivel local vendrían prácticamente resueltas de las esferas superiores.

Pero la realidad es otra. La existencia de un sistema nacional de planificación es un factor determinante en la búsqueda de fórmulas que viabilicen la aplicación de las políticas nacionales de acuerdo a las características y particularidades de los escalones subnacionales.

La planificación en América Latina ha mostrado siempre una tendencia a la centralización. Pero se ha venido reconociendo la necesidad de descentralizar esas actividades y de crearle soportes en la base social y territorial.

Los problemas de la implementación de los planes nacionales, han impedido a algunos países desarrollar una planificación descentralizada e incluso crear subsistemas de planificación local. Actualmente en Colombia, Brasil y progresivamente México se están sentando las bases de una planificación de este tipo, encarando la tarea de integrar los lineamientos, iniciativas y actividades propias del escalón gubernamental (políticas, planes y proyectos) con las que surgen de las diferentes comunidades (públicas, privadas, mixtas, etc.) en un sistema funcional o en un instrumento legal, como el plan, legitimado por el gobierno local y la comunidad.

3. Bases para establecer un subsistema de planificación local

3.1 Bases generales

- a) Incorporar a los espacios y órganos locales descentralizados en los grandes circuitos de toma de decisiones públicas, de desarrollo y de planificación nacionales;
- b) Establecer etapas o fases en el proceso de planificación donde se compatibilicen y articulen las demandas locales con las directrices y programas nacionales;
- c) Fomentar la participación de la población en las tareas del desarrollo y la planificación a fin de darle sustento social e institucional a los planes, programas y proyectos nacionales; y
- d) Democratizar y descentralizar las relaciones sociales y políticas otorgándole, de esta forma, legitimidad, eficacia y solidaridad al desarrollo económico-social y al sistema político.

3.2 Bases específicas

A los órganos de planificación local les concierne la elaboración de planes que promuevan el desarrollo socioeconómico de las comunidades existentes en su ámbito territorial. Para ello hay que insertar la planificación descentralizada en el sistema de planificación nacional, definir las relaciones intergubernamentales e intersectoriales y promover la participación de la comunidad, pasando del enfoque físico-urbano a otro de carácter interdisciplinario.

a) **Ambito, funciones y estructura del subsistema**

El ámbito de esta planificación es local-nacional.

La política nacional de desarrollo local debe ser coordinada por el órgano central en constante interacción con los organismos asociativos municipales y las organizaciones representativas de la comunidad. Esta política deberá dar el marco genérico para la elaboración de los planes locales y proporcionar los datos imprescindibles para los planes, programas y proyectos de carácter regional y nacional.

Los planes nacionales y regionales deberán contener los programas referidos al desarrollo local con especificaciones sobre los proyectos a ejecutarse en los espacios locales.

El órgano coordinador nacional de planificación local deberá articular los planes, programas y proyectos municipales a ejecutarse, mientras que las oficinas ministeriales desconcentradas y otras agencias del ámbito local descentralizado se encargarán de la ejecución de programas y proyectos que han incorporado las demandas de la organización comunitaria y de los sectores privados.

Los planes nacionales de desarrollo deberán ampliar su óptica global-sectorial-regional a la óptica territorial-local para que los municipios, las corporaciones de desarrollo y las agencias gubernamentales o privadas delimiten claramente sus ámbitos, funciones y estructuras.

Las oficinas de planificación del ámbito municipal dejarán de trabajar solamente sobre la base de planes físicos, especializándose en la planificación integral del espacio subregional y en los proyectos referidos al correspondiente nivel subnacional.

En la planificación regional-local (o supra-local) merece especial atención las áreas metropolitanas y los espacios intermunicipales. El espacio metropolitano se identifica, con lo local-regional y puede ser mejor tratado por la planificación supra-local que por proyectos propios del ámbito intermunicipal.

b) Medios y fases para la implantación del subsistema

Se hace necesario integrar y sistematizar la organización del subsistema pero, a la vez, existen obstáculos tales como la demarcación territorial (estados, regiones, departamentos, provincias, distritos, etc.), la retórica sobre la autonomía de los municipios, la institucionalización de las áreas metropolitanas, las formas de gobierno metropolitano y local, los tipos de reforma necesarios, etc.

Si bien no están dadas todas las condiciones para establecer el subsistema de planificación local, sería necesario comenzar a dar pasos para viabilizar su puesta en práctica. Entre ellos conviene mencionar:

- i) Fase de instrumentación o fundamentación técnica que se implementaría a partir de:

- Determinar ámbito, funciones, estructuras y roles de los municipios en la nueva situación;
- Reformular los marcos regionales y locales existentes a base del análisis de las disparidades regionales y la heterogeneidad estructural de los municipios;
- Implantar oficinas de planificación local en los centros principales de las regiones;
- Crear mecanismos de participación popular y del sector privado en el desarrollo local y en los planes nacionales y regionales;
- Promover y capacitar a los actores que tienen que ver con el proceso nacional de planificación del desarrollo local; y
- Evaluar las bases de implantación y sus ajustes y reajustes.

ii) Fase de institucionalización que se realizará a través de la modificación y reformas de las normas constitucionales y legales sobre territorios y competencias e implantación del subsistema local dentro del sistema nacional de planificación, todo lo cual implica una estrategia concreta de reforma administrativa y reformulación subnacional del gobierno y administración interior del Estado.

4. ¿Qué es un Plan de Desarrollo Local?

Un plan de desarrollo local es un conjunto de normas, objetivos y metas que permiten racionalizar, programar, regular y orientar la acción del sector público, de los organismos de participación comunitaria y del sector privado locales en los aspectos sociocultural, económico-financiero, físicoterritorial o jurídico-administrativo, con el fin de utilizar en forma óptima los recursos existentes, mejorar la calidad de la vida e impulsar el desarrollo local.

Desde una perspectiva general, el plan supone conciliar e integrar los intereses y demandas de la población local con las políticas, planes y proyectos de los organismos de planificación y

servicios técnicos centrales. El proceso de planificación local debiera ser un medio de retro-alimentación para los organismos públicos participantes y de la comunidad para reformular o revisar estrategias y planes.

Los planes de desarrollo local deben articularse con:

- a) los planes, políticas y proyectos nacionales;
- b) los planes y programas regionales y los formulados por las Corporaciones Autónomas Regionales y las similares de carácter metropolitano.

Las regulaciones de las respectivas estructuras de gobierno local determinarán las formas legales de adopción, modificación y ejecución de los planes de desarrollo local, sus etapas y las maneras que asume el proceso de planificación local.

Los planes de desarrollo local exigen información ¹ del siguiente tipo:

- a) Sobre políticas, planes y proyectos gubernamentales, del sector público local y de la demanda ciudadana, que constituya la materia prima para iniciar y preparar los planes. Aunque la unidad de planificación local pueda obtener una gran cantidad de información de los planes, programas y estudios realizados por los niveles gubernamentales superiores sobre la ciudad, localidad o asentamiento rural-urbano o rural menor, pocos de ellos tendrán el detalle necesario para la planificación desde abajo. Por ello, se requerirá recopilar nuevas informaciones y datos para que los planificadores, administradores y expertos puedan plantear metas

¹ Sobre el tema puede verse CEPAL/CLADES, Situaciones de uso de información: caso de planificación y gestión municipales; Serie Información y desarrollo N° 1, CEPAL LC/L.594, Santiago, 1990.

específicas, identificar y seleccionar comunidades, zonas y áreas de acción, asignar fondos, personal, equipo y materiales para obtener objetivos concretos.

- b) El proceso de recopilación de informaciones y datos se basa en los planes, políticas y proyectos nacionales que deben ser aplicados en el plano local y, además, en la información local existente y en la que se ha preparado previamente. Los archivos de los servicios técnicos, de las oficinas públicas, de los censos y de los profesionales y técnicos generalmente podrán ser utilizados por quienes están llevando adelante la fase de información. No es extraño descubrir que en otros planes, programas y proyectos locales se han estudiado y planteado en el pasado muchos de los problemas que se están afrontando en la agricultura, industria, educación, salud o vivienda. Los métodos empleados para la recopilación de datos deberán incluir principalmente la observación, las entrevistas, los cuestionarios y el estudio de casos, la recolección de informaciones de fuentes secundarias, y las aplicaciones experimentales y demostrativas.
- c) Participación, concertación e integración de intereses y demandas de la población local en las políticas y estrategias de información establecidos por los niveles gubernamentales locales. La demanda ciudadana tiene múltiples orígenes siendo los de mayor connotación aquéllos que provienen de las organizaciones sociales, los sindicatos, las organizaciones empresariales y los partidos políticos existentes en la comunidad. Estos intereses que pueden articularse orgánicamente a través de un sistema local de participación o presentarse también desarticulados y, muchas veces, casi espontáneamente, tienen que llegar a un grado aceptable

de articulación participante con el fin de estructurar concertadamente los planes de desarrollo local dentro de un contexto donde todos los actores participan democráticamente. En este período, son los organismos técnicos de planificación los que asumen un papel eminentemente dinámico, facilitando información y conocimiento a las partes y procurando que políticos, planificadores y administradores accedan a la toma de decisiones habiendo analizado y verificado todas las alternativas viables. Esta es una etapa muy difícil y decisiva ya que involucra y articula a las burocracias estatales centrales o regionales con las locales, al sistema de participación subnacional y a los diversos grupos y sectores de la actividad privada.

- d) Diagnóstico y definición del sujeto del diagnóstico. El Diagnóstico consiste en evaluar la situación presente y las posibilidades y limitaciones del escenario local. Comprendería los siguientes aspectos:
- i. condiciones geográficas, topográficas, climáticas y físicas en general;
 - ii. crecimiento y distribución espacial de la población;
 - iii. densidades territoriales urbanas y rurales;
 - iv. naturaleza y localización de la diferentes actividades económicas y estructura del empleo;
 - v. estratificación socio-económica;
 - vi. tamaño, distribución, precios y usos del suelo urbano y rural;
 - vii. inventario de terrenos de propiedad pública;
 - viii. aspectos cuantitativos y cualitativos de la vivienda, en general, y de la construcción;
 - ix. estado, cobertura, calidad, y demás condiciones de los servicios públicos y comunales;
 - x. proyectos de mayor impacto para el área;
 - xi. bases, fuentes, montos y sistemas de liquidación recaudado y control de los impuestos, contribuciones, tasas y participaciones;
 - xii. estructura administrativa, instrumentos, formas de coordinación institucional y sistemas de orientación y control de las actividades de participación ciudadana y de las privadas.

La oficina o la unidad de planificación, con los datos que disponga, deberá definir su sujeto de diagnóstico. Podrá ser general y tocar, por ejemplo, todos los aspectos de la vida de los pobladores de la zona, o puede ser específico y referirse a determinados aspectos como salud, educación, viviendas, localización industrial, prácticas agropecuarias, etc. Deben interpretarse datos económicos, sociales, políticos, culturales, históricos y administrativos para enriquecer el diagnóstico y hacerlo más eficaz, incluyendo todos estos aspectos desde el comienzo. Se ha sugerido que para el estudio del diagnóstico de una localidad tipo deberán agregarse las siguientes:

- a) relación del hombre con el medio físico y con el medio social;
- b) antecedentes históricos y culturales de importancia;
- c) nivel de vida medio;
- d) gobierno y relaciones intergubernamentales; y
- e) organizaciones sociales.

En este proceso surgen como aspectos estratégicos el conocimiento y los niveles de información que se tienen sobre la organización territorial y la organización económico-social, y sobre la capacidad de gobierno y de intervención de los poderes locales.

La necesidad de conocimiento y de información de los espacios locales y su organización socioeconómica se plasman en el diagnóstico y en la definición de los problemas a ser resueltos. A esta fase le siguen la formulación y el diseño de programas y proyectos, donde entra a jugar la capacidad de gobierno del ejecutivo local; la ejecución de los programas y proyectos; y la evaluación de los resultados e impactos, sean éstos previstos o no. En estas dos últimas fases se pone a prueba la capacidad de gestión e intervención del Gobierno Local.

En el caso chileno, práctica y formalmente, casi todos los municipios hicieron un diagnóstico de su comuna en el periodo 1984-1985, a instancias de las Intendencias y siguiendo los lineamientos del Ministerio del Interior y de ODEPLAN.

Con el fin de simplificar el proceso de búsqueda de información se optó por un diseño que distinguía dos fases:

- a) la del Diagnóstico Comunal Base (DCB); y
- b) la de los Diagnósticos y estudios complementarios.

El DCB (siguiendo el realizado en Las Condes, una de las primeras comunas que lo hicieron) consistió en una cantidad limitada de variables, estimadas como las de mayor interés y que estuvieron referidas a:

- A. La Población,
- B. El Territorio,
- C. Los Servicios Sociales, y
- D. El Equipamiento e infraestructura.

A. La Población

Se pretendió analizar algunas características de orden general, de modo de lograr una visión demográfica comunal.

i. **Evolución histórica de la población**

- i.1 Análisis de la población por Distritos según Censos (1952, 1960, 1970, 1982)
 - Crecimiento de la población
 - Comportamiento de población

- i.2 Análisis comparativo con el área metropolitana:
 - Crecimiento
 - Comportamiento

ii. **Análisis demográfico Censo 1982** (según unidades vecinales)

- Población total
- Densidad poblacional

- Tasa de crecimiento
- Población y vivienda
- Población por tramo de edad y sexo
- Población económicamente activa - población ocupada
- Análisis. Pirámide poblacional

iii. Proyecciones de población para las comunas en los próximos años

B. El Territorio

i. Area de la comuna (total)

- Superficie total
- Area urbana
- Area extensión urbana
- Area de protección

ii. Usos del suelo

ii.1 Uso urbano (superficie de todos los usos)

ii.1.1	Uso residencial	sup. y %
ii.1.2	Uso comercial	sup. y %
ii.1.3	Areas verdes	sup. y %
ii.1.4	Servicios	sup. y %
ii.1.5	Vialidad	sup. y %
ii.1.6	Sitios eriazos	sup. y %

- ii.1.1 Uso residencial
(detallado por unidades vecinales)
- a. N° total de viviendas
 - b. Densidad bruta de personas por hectárea
 - c. Tenencia de la vivienda y del terreno
 - d. Calidad y servicios de la vivienda
 - e. Viviendas marginales
 - f. Viviendas agrupadas:
 - Grandes conjuntos habitacionales
 - Casas
 - . continuas
 - . pareadas
 - . aisladas
 - Departamentos
 - . 3 a 4 pisos
 - . 5 y más pisos
 - g. Viviendas individuales

- ii.1.2 Uso comercial
- Localización del comercio
- Centros comerciales:
 - . comercio de primera necesidad
(abastecimiento diario)

- . comercio de durables y suntuarios
- . financiero comercial
- . comercio de esparcimiento
(cines restaurantes, otros)
- Comercio disperso:
 - . comercio de primera necesidad
 - . comercio de durables y suntuarios
 - . financiero comercial
 - . comercio de esparcimiento

ii.1.3 Areas verdes

- a. Localización de áreas verdes de uso público
- b. Localización de áreas verdes privadas
- c. Disponibilidad de áreas verdes (m² por habitante) Población mal servida por áreas verdes (de acuerdo a estándares)
- d. Equipamiento existente en áreas verdes (ornamentos, juegos, etc.)
- e. Mantenimiento de áreas verdes

ii.2 Uso en extensión urbana

- ii.2.1 Residencial
- ii.2.2 Comercial
- ii.2.3 Areas verdes
- ii.2.4 Servicios
- ii.2.5 Vialidad
- ii.2.6 Sitios eriazos

ii.3 Uso de área de protección: Minería, Turismo, otros usos

iii. Subdivisión del suelo:

- iii.1 Metraje de propiedades (superficies y frente)
- iii.2 Porcentaje de ocupación del suelo
- iii.3 Evolución histórica de la subdivisión del suelo

iv. Evolución histórica del casco urbano de Las Condes (dato histórico ocupación del suelo)

v. Renovación y crecimiento urbano

- (estadísticas DOM, diez últimos años)
- v.1 Permiso de edificación (m² x uso)
- v.2 Permiso de ampliación (m² x uso)
- v.3 N° de recepciones finales
- v.4 M² de incremento (x uso)
- v.5 Demoliciones y cambios de uso

C. Los Servicios Sociales

Se presentan aquí las variables más amplias del sector social, recalcando en los indicadores de la presentación de servicios de esos sectores, así como de su cobertura y ámbito.

i. **Educación**

i.1 N° de establecimientos y distribución

	Privada
	Fiscal subvencionada Privados
Ed. Prebásica	
Básica	
Media: técnico-prof. científ-hum.	
Ed. Técnica	
Ed. Especial	
Ed. Adultos	
Ed. Superior	
Otros	

i.2 Matrícula

	Privada
	Fiscal subvencionada Privados
Ed. Prebásica	
Básica	
Media: técnico-prof. científ-hum.	
Ed. Técnica	
Ed. Especial	
Ed. Adultos	
Ed. Superior	
Otros	
Evolución matrícula últimos años	
Comparación de matrícula y población en edad escolar según Censo	
Identificación de extrema pobreza según matrícula	
Asistencia promedio alumnado	

i.3 Rendimiento escolar (fiscal)

- promoción anual
- deserción
- repitencia

i.4 Infraestructura (fiscal)

- ##### i.4.1 N° de establecimientos por niveles de enseñanza
- estado de conservación
 - año de construcción
 - grado de utilización

- i.4.2 Salas de clase
 - N° y m² de salas de clase
 - Determinación de capacidad instalada

- i.4.3 Servicios de apoyo
 - bibliotecas
 - laboratorios
 - campos deportivos

- i.5 Recursos humanos (fiscal)
 - Dotación de profesores por colegio
 - Dotación de profesores por funciones (docentes y administrativos)
 - N° de horas / profesor por niveles
 - N° de horas / profesor por alumno
 - Relación profesor/alumno
 - Profesores con título y sin título
 - N° de horas contratadas por establecimiento (n° total de horas)
 - N° de horas contratadas por profesor

- i.6 Analfabetismo en la Comuna
 - Análisis del Censo
 - Resultados campaña nacional de alfabetización

ii. **Salud**

- ii.1 Localización establecimientos Salud Pública y Privada

- ii.2 Estado salud comunal
 - estadísticas vitales
 - morbilidad - desnutrición
 - análisis programas de salud relevantes
 - enfermedades infantiles
 - morbilidad infantil

- ii.3 Demanda de salud (en consultorios)
 - población total
 - población asignada por tramos de edad
 - población atendida

- ii.4 Infraestructura
 - estado de conservación dependencias
 - superficies hospitalarias
 - n° de camas por especialidad disponibles

- ii.5 Recursos humanos
 - n° personal paramédico
 - n° profesionales por especialidades (públicas-privadas)

- ii.6 Movilización disponible (n° de ambulancias)
- ii.7 Porcentaje de habitantes-comuna cubierto por Sistemas de Salud Privada (ISAPRES u otras)

iii. Deportes y Recreación

- iii.1 Actividades culturales
(cines, teatros, salas de conciertos, etc.)
 - n° según tipo
 - localización
 - organizadores - propietarios
 - n° de funciones
 - cantidad media y total de público por actividad
 - actividades culturales de participación masiva (clubes de teatro, coros, etc.)
- iii.2 Actividades deportivas (canchas, estadios, piscinas, recintos deportivos en general, privados y públicos)
 - localización
 - n° según tipo de actividad
 - n° de clubes por actividad
 - población incorporada a prácticas deportivas en general
 - población incorporada a prácticas deportivas en particular
 - n° de eventos por actividad
 - n° de público por actividad
 - infraestructura disponible y estado de conservación
 - recursos humanos (n° de monitores)

D. El Equipamiento e Infraestructura

- i. **Agua potable y alcantarillado**
 - longitud y caudal de la red
 - población abastecida (n° de conexiones)
 - calidad de la red
 - déficit
 - fuentes de abastecimiento
 - sistema de evacuación (colectores)

Planos: áreas abastecidas
calidad de la red (antigüedad)
localizaciones colectores

ii. Electricidad

ii.1 Alumbrado público (calles y parques)

Dotación: áreas sin cobertura
 áreas con cobertura: buena
 regular
 mala

ii.2 Alumbrado domiciliario

- población servida
- n° de conexiones

iii. Telecomunicaciones (teléfonos)

- población abastecida
- n° de teléfonos públicos urbanos y rurales
- n° de teléfonos privados urbanos y rurales
- localización de teléfonos públicos
- relación habitantes/teléfonos

iv. Combustibles

- áreas con cobertura gas de cañería
- localización de distribuidores de gas y parafina
- estaciones de servicio

v. Vialidad

- vías principales (n° de pistas)
- tipo y calidad de vías
- localización de semáforos
- vías peatonales
- rotondas y pasos bajo nivel (localización)

vi. Extracción de residuos sólidos

- frecuencia de extracción de basuras por sectores
- localización de botadores de basuras

El primer comentario que se puede hacer en torno a este tipo de diagnóstico es que se llevó a cabo y sirvió para justificar ex-post la presentación de proyectos y la solicitud de recursos.

En segundo término, su elaboración evidenció la voluntad "central" de cumplir con el rol asignado legalmente a los municipios de constituirse en agentes del desarrollo local en sus dimensiones territorial, económico, social y cultural, asumiendo un papel activo en la gestión espacial.

En tercer término, la visión centralizada (y de acentuar la estructura de servicio que el gobierno central le diera a los municipios) de la elaboración de los diagnósticos se puso en evidencia en la petición de información similar para todo el país, dejando de lado las particularidades regionales y comunales.

No cabe duda que el diagnóstico fue percibido por los funcionarios como un requerimiento más de la Intendencia, del Ministerio del Interior y de ODEPLAN. No se lo concibió como una fase necesaria del proceso de planificación, y ello conspiró contra la calidad e incluso confiabilidad de la información.

Pero existen otras dificultades en los diagnósticos comunales.

En primer lugar, en la información que nutre al diagnóstico es incompleta. Ello tiene varios orígenes: por una parte, la información en las estadísticas regulares existentes en el país incrementa sus errores de confiabilidad al desagregarse por unidades territoriales pequeñas, como la comuna, o presenta un nivel de agregación que hace imposible un tratamiento comunal; por otra parte, la información recogida directamente por el municipio, en opinión de los propios funcionarios, con frecuencia no es confiable. Los funcionarios responsables a menudo no tienen capacitación para tales tareas o no disponen de tiempo ni de recursos para hacerlo en la forma debida. Ante esta situación, y a fin de cumplir al nivel central en el plazo estipulado, la recolección de información es encargada a personal no idóneo, como trabajadores adscritos a los programas de empleo de emergencia, estudiantes secundarios y similares, mediando sólo una capacitación "a presión".

Otra dificultad tiene que ver con el enfoque conceptual que los guía.

- a) Los lineamientos entregados para el diagnóstico desde el nivel central son de carácter sectorial. Cada sector se describe aisladamente. No hay un intento por integrar o considerar la interrelación entre los problemas y las potencialidades de los diversos sectores.
- b) No se exige ni se sugiere plantear una imagen objetivo que guíe la detección de necesidades, la definición de prioridades comunales y el diseño de planes y proyectos específicos para ella.
- c) Ni en los lineamientos entregados desde el nivel central, ni en el diagnóstico resultante se observa preocupación por el carácter dinámico o de proceso social de la planificación. No hay identificación de actores y agentes del desarrollo. Tampoco se enfatiza que el diagnóstico es una fase permanente que debiera retroalimentarse con la implementación y evaluación de los programas.

Estas reflexiones conducen a preguntarse acerca de las características de los diagnóstico locales.

La planificación a partir de la comunidad requiere un diagnóstico radicalmente diferente de las recopilaciones de información de carácter global o regional. La programación local exige un NIVEL DE DETALLE. Las decisiones afectan a personas que viven en comunidades reales condicionadas por determinados factores ambientales, históricos y sociales. La situación está dada y para iniciar su transformación será necesario considerarla en toda su heterogénea complejidad. Todo esto implica precisar el ámbito que debe abarcar el SUJETO del diagnóstico que será tanto más eficaz y completo si todos los aspectos se incluyen desde la etapa de preparación del plan de diagnóstico. En este sentido, es necesario tener presente la capacidad de acción de la comunidad medida en términos de organización interna y capacidad de liderazgo, como las ventajas de inicio que implica la situación anterior, como los aspectos materiales incorporados dentro del área de la comunidad. Lo expuesto presupone un criterio de uniformidad mínimo bajo el cual no debería estar ninguna comunidad y sobre la cual las diferencias serán establecidas por los elementos considerados

anteriormente. Políticas y programas, objetivos, diagnósticos, interpretación y análisis, así como la evaluación, deben estar perfectamente concatenados. "El estudio, entonces, deberá tener una estructura que se ajuste a los procesos de programación, lo que se logrará con la organización cuidadosa del trabajo y la preparación y estandarización previa de los instrumentos, de modo que éstos sirvan a los propósitos de la planificación regional o nacional" (ONU, 1967).

La definición del diagnóstico significa primeramente visualizar grandes características de los espacios geográficos derivadas del tipo y forma de desarrollo de los factores de producción, así como de condicionantes ambientales: áreas urbanas metropolitanas, áreas rurales, fronteras de expansión, zonas deprimidas, zonas agrícola de exportación, etc. Luego, es necesario reconocer las variables más pertinentes y los indicadores más adecuados.

Respecto de los "indicadores sociales se constata la preferencia por aquéllos que arrojan información sobre el objetivo fundamental del Estado en este campo: la reproducción de la fuerza de trabajo útil para el proceso de desarrollo capitalista y el manejo adecuado de los conflictos sociales: analfabetismo, mortalidad, natalidad, educación, vivienda, salud, etc." (Ramírez, 1985). En la mayoría de los casos, los diagnósticos contienen inmensos volúmenes de información, básicamente cuantitativa y de claro sesgo economicista y de dudosa utilidad práctica. Por esto mismo, actualmente se plantea que la construcción de nuevos indicadores implica dirigir la atención hacia aquéllos que son medulares en la problemática que enfrentan esos sectores, e implica también construir indicadores que den cuenta, no de situaciones estáticas, sino de procesos de cambio, los cuales son vistos a través de series de valores sucesivos, de carácter mecánico, sin interacción entre ellos y sin tener en cuenta que lo dinámico y lo sucesivo no son sinónimos.

Ramírez (1985) plantea la creación de indicadores de diversa especie:

1. Unos que den cuenta de la evolución de las contradicciones propias de nuestras formaciones sociales. Esto implica alejarse de los indicadores que "homogenizan" artificialmente la sociedad, y atender a la existencia de los siguientes elementos:

- a) Clases sociales diferenciadas y ubicadas en posiciones específicas dentro de la sociedad, con diferente acceso a los medios de producción, con diferencias notables en los niveles de ingreso, de participación y acceso a la cultura y a los procesos de decisión política, con diferentes formas de organización y diferentes objetivos de largo plazo.
- b) Grupos étnicos diferenciados y, a veces, mayoritarios, cuyos valores, aspiraciones y objetivos de desarrollo no coinciden con los de los organismos financieros internacionales o con los teóricos y técnicos en desarrollo de los países capitalistas metropolitanos.
- c) Regiones y sectores sociales y económicos de menor desarrollo relativo, donde subsistan condiciones precapitalistas de producción y organización, con una lógica social y un conjunto de problemas difícilmente incorporables en la construcción de indicadores nacionales diseñados para sociedades capitalistas desarrolladas y homogéneas.

2. Otros que permitan diagnosticar más efectivamente la evolución las relaciones económicas exteriores de la región.

Estos planteamientos en torno al diagnóstico local solamente pretenden poner en evidencia la necesidad de discutir interdisciplinariamente las características y contenidos de los mismos para hacerlos funcionales con las teorías de desarrollo, cambio social y dinámica comunitaria. En todo caso, es necesario destacar la forma de integrar los indicadores que den cuenta de las

varias aspiraciones y deseos, es decir, el ámbito de las variables cualitativas.

En síntesis, el Diagnóstico es el punto de partida del proceso de planificación y debe orientarse en la identificación de las determinaciones y relaciones causales que inciden en la producción de los fenómenos sociales y en las posibilidades reales de acción. Deben situar los grupos sociales afectados por la situación y, al mismo tiempo, aportar elementos para el análisis de la evolución desde la situación inicial a la situación futura, ubicando los espacios estratégicos para la acción (brecha con la situación deseada). El interés del diagnóstico no es conocer por conocer, sino CONOCER PARA ACTUAR Y CONTRIBUIR A LAS TRANSFORMACIONES.

Como en muchos aspectos, la planificación local es un proceso de solución de problemas (con gran participación de la comunidad), el Diagnóstico deberá definir la naturaleza y alcance de los problemas que deberán enfrentarse y los elementos cardinales para las decisiones, tomando en consideración las limitaciones de recursos, los tiempos y las estructuras existentes. Se considera útil que las conclusiones se centren en, por lo menos, cuatro conceptos (ONU, 1967): a) objetivos, b) recursos, c) normas de conducta, y d) conceptos de racionalidad técnica y administrativas.

"El Diagnóstico deberá mostrar claramente los objetivos que deberán alcanzarse en las diversas etapas del programa; la influencia de las limitaciones de recursos en la definición de la estrategia y la fijación de prioridades; la forma en que las actitudes y valores de la población y los servicios técnicos conforman la selección de instrumentos para el programa; el efecto que tienen las estructuras burocráticas, políticas y sociales sobre las actividades que pueden emprenderse, y la forma en que las orientaciones actuales y previstas del programa se relacionan con estos interrogantes" (ONU, 1967).

- e) Ahora bien, en función de los antecedentes y datos proporcionados por el diagnóstico, se pasa a las fases de construcción, concertación y evaluación del proceso de planificación local.

Hay una etapa de concertación de políticas entre el gobierno nacional y el local más los organismos del sector privado y de la participación popular; y otra de construcción y evaluación con diversas fases: formulación democrática y participativa de las políticas, planes y proyectos locales; otra de discusión en toda la comunidad local; una tercera de ejecución; una cuarta de control y una quinta de evaluación y revisión de las políticas, planes y proyectos locales.

Esta comienza con la proposición de las alternativas de programas de desarrollo local en función de sus énfasis: sociocultural; económico-financiero; físico-territorial; e institucional-administrativo. La alternativa seleccionada, después de cumplir los conductos regulares de aprobación técnica, pasa a integrarse a la fase de formulación del plan.

En la formulación se definen las políticas orientadoras del plan de desarrollo local referidas a los acuerdos alcanzados. En general, la definición de políticas, la determinación del programa de inversiones y el señalamiento de los instrumentos de ejecución también están muy determinados por las formas de integración y concertación asumidas entre planes y proyectos nacionales, el gobierno local, la demanda de la comunidad y la del sector privado local. La formulación de un plan de desarrollo local, la realiza el organismo técnico local, integrando los criterios de todas las partes involucradas, pero solamente estará terminada con la concertación de intereses entre la comunidad y el gobierno local y la sanción legislativa del cuerpo edilicio, del concejo municipal o del órgano que hace las leyes, decretos o instructivos locales.

Las fases referidas a la implementación, control y evaluación dependen de la estrategia que haya adoptado el Gobierno Local, especialmente, en la forma asuma la participación como síntesis de la acción de los organismos sociales y privados.

5. La noción de proceso de planificación

El Municipio es decisivo en cualquier estrategia de descentralización del Estado o de construcción democrática de las regiones.

En la actualidad las democracias modernas postulan la descentralización (como proceso político-administrativo); la revalorización de los poderes locales; la necesidad de su reestructuración para asumir eficientemente competencias, atribuciones y recursos; la potenciación del autogobierno y de la participación social y política de la comunidad en los circuitos decisorios, de desarrollo y de planificación del Estado y sociedad.

La noción de proceso de planificación implica el sentido de continuidad, de estrecha ligazón e interdependencia que existe entre los fenómenos y procesos sociales, superando constantemente objetivos y metas y retroalimentando de manera ininterrumpida al proyecto político que sustenta a las políticas de desarrollo y al plan.

El efecto gobierno local como parte del proceso de planificación involucra a instituciones, sectores y actores sociales, escenarios y fases que caracterizan a las dimensiones, formulación y preparación de un plan global.

Cuando la planificación se define como proceso se está afirmando que la formulación de objetivos es seguida, de manera

continua y coherente, por la acción de llevarlos a cabo, lo que significa una constante y dinámica toma de decisiones.

6. Actores y escenarios en la planificación local y su efecto nacional

Es posible afirmar que el Estado es el actor básico en la planificación, desde el instante que es el poseedor indiscutido de la coacción legítima, de la capacidad de influir decisivamente sobre otros posibles actores y cuenta con el aparato estatal susceptible de llevar a cabo las decisiones que adopta.

En la literatura sobre economía y políticas públicas, resulta ya normal la indistinta utilización de los términos Estado, Gobierno, Area o Sector Gubernamental y Sector Público para referirse a la acción e intervención de la sociedad política en la totalidad social.

"Estado" designa a cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto, constituyen su realidad y ejercen influencia unas en otras en calidad de partes de aquello a lo que podemos llamar sistema de estado.

El Estado comprende:

- a) un área político-institucional, o sea, el ejecutivo político, el gobierno, cuyo contenido básico está en la Presidencia, Oficina del Primer Ministro, Presidente del Gobierno, Ministerios o Secretarías, Subsecretarías, Servicios dependientes, otras unidades semi-autónomas;
- b) un área administrativa, o sea, la Administración, que comprendería la Administración Pública y actividades económicas, sociales y culturales donde el Estado participa directa o indirectamente, las empresas públicas, la banca central, las comisiones reguladoras;
- c) un área militar;

- d) un área Judicial que provee y administra a la justicia;
- e) un área del Gobierno Subcentral que se integra con los entes locales; y
- f) un área de representación con sus Asambleas representativas, cuerpos y formaciones representativas, tales como las Cámaras de Representantes, los partidos, sindicatos, gremios y organizaciones sociales.

En concreto, el escenario local se ubica en el área del Gobierno subcentral y teniendo presente que el actor legítimo del proceso de planificación es el Estado, es lógico que sus organismos y agencias nacionales y regionales jueguen un papel destacado en el proceso de planificación del desarrollo local. El Estado proporciona el escenario en que interactúan los múltiples actores del proceso y, también, dicta las normas que lo rigen, motivando en determinados casos o haciendo viable la demanda ciudadana. En verdad, en los marcos del escenario local no solamente actúan los organismos y agencias nacionales y regionales sino que también aquéllas metropolitanas y municipales, del sector privado y de las organizaciones sociales (que integran la demanda local) y el sistema de participación desde abajo. Todos estos actores defienden sus propios proyectos e intereses. En este sentido, la fase de concertación entre el plan local y el nacional es decisiva para la suerte y evolución del sistema de planificación.

El escenario local más calificado corresponde a las capitales regionales, las áreas metropolitanas y ciudades medianas y menores. En ellas normalmente el nivel político-institucional de gobierno y administración es el Municipio que tiende a ser definido como la unidad política y escalón básico de la sociedad y activador de su desarrollo y planificación integrales.

En el escenario local intervienen múltiples actores e incluso se despliegan otros escenarios donde se confrontan y compiten nuevos intereses, como por ejemplo el de las empresas

constructoras, sus abastecedores habituales y los trabajadores de unas y otros, todos los cuales serán afectados o favorecidos por las características y dimensiones del plan concertado por los organismos y agencias del gobierno nacional, el gobierno local y sus agencias, el sector privado y los organismos de participación comunitaria.

En general, el grado de participación de los actores principales depende de la estructura de poder, de la naturaleza del proyecto sociopolítico y de las fuerzas sociales y económicas involucradas. En un contexto autoritario, el peso de las políticas del gobierno es determinante; los gobiernos locales son instrumentos de ejecución y el sector privado y los organismos participativos constituyen factores de complementación de la iniciativa jerárquica. En un contexto democrático, el gobierno central consulta, dialoga y entrega a la comunidad y a las autoridades locales, sus políticas, planes y proyectos para que se integren con la demanda de la comunidad y del área privada a través de una verdadera concertación de intereses y proyectos. La burocracia gubernamental viabiliza, motiva y alienta la demanda ciudadana y privada.

Los actores externos de la planificación local son normalmente los organismos de cooperación técnica internacionales, las agencias financieras y las empresas transnacionales. Las relaciones usuales de las empresas transnacionales, se dan con el nivel central del Gobierno. Sus intervenciones en el plano local tiene que ver con la localización de oficinas y plantas, impuestos, insumos, niveles de sueldos y salarios, etc.

7. Dimensiones del proceso de planificación local

Las dimensiones y estilos de la planificación del desarrollo local dependen del tipo o estrategia de desarrollo adoptada por un

país y de las dimensiones intralocal e interlocal o de sistema (nacional).

La dimensión intralocal se ve limitada por las heterogeneidades propias de este nivel microespacial, sus disparidades económicas, sociales e institucionales. Las capitales regionales, las áreas metropolitanas y las ciudades -medianas y menores-, sus municipios y organismos comunitarios, aparecen como instancias de organización, administración y nucleamiento institucional de la planificación, como el medio institucional y operativo de las inversiones, presupuestos y programación financiera; como el ámbito en que toda la sociedad local organiza sus actividades de desarrollo social y cultural, y como la esfera donde lo nacional y lo local adquieren la dimensión espacial y territorial de base y punto de apoyo para su desarrollo urbano, rural, económico y sociopolítico.

La dimensión interlocal o de sistema (nacional) parte de la premisa que son las ciudades y otros entes locales el fundamento para estructurar el territorio.

Los problemas urbanos se originan no sólo en tal o cual asentamiento y no pueden ser resueltos desde dentro de la ciudad. El desarrollo urbano está inmerso en numerosos efectos multiplicadores no locales, por lo cual solamente pueden entenderse en el contexto de un sistema de ciudades.

Lo que define la posición de una ciudad en un nivel u otro del sistema de ciudades es la naturaleza de sus funciones. Las ciudades de rango mundial desempeñan funciones tales como poner en práctica inventos; generar innovaciones intelectuales y culturales; poseer servicios cuaternarios de nivel o categoría mundial -"think tanks", fundaciones, instituciones internacionales, ser sedes de otras actividades mundiales de alto perfil de opinión internacional-, museos, teatros o tiendas a nivel mundial, oficinas

centrales de empresas transnacionales. Las ciudades de rango nacional son aquéllas cuyas funciones se caracterizan por adoptar innovaciones externas; poseer servicios cuaternarios de rango nacional; museos, teatros, tiendas a nivel nacional; oficinas centrales de empresas nacionales. Las ciudades de rango regional desempeñan funciones de lugar central y contacto de otras ciudades medianas y menores, localidades y asentamientos rur-urbanos y rurales; sus funciones características son comerciales mayoristas y terminales de transportes. Las ciudades de rango menor tienen características definitorias en función del lugar que ocupan en el sistema de ciudades y localidades menores, ya que la principal de un sistema está mucho más ligada que las otras al sistema regional y, por lo mismo, sus funciones comerciales, financieras y de conexión vial, ferroviaria y sistemática son más complejas.

III. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO LOCAL: LA DIMENSION DE LA PRACTICA EN FUNCION DE LA CAPACIDAD DE GOBIERNO Y DE INTERVENCION DE LOS PODERES LOCALES

1. Gobernar es una teoría, una práctica y un arte. Pero es, también, mucho más, ya que gobernar requiere cada vez más poseer dominio teórico y práctico sobre los sistemas sociales.

El gobernante preside un proceso que tiene objetivos, metas y estrategias que, de alguna manera, ha sido testado por la población en elecciones como acto legitimador (el proyecto). Este proceso tiene apoyos y rechazos que definen los grados de gobernabilidad del sistema. La capacidad de gobierno es la fuerza que el gobernante posee para vencer los obstáculos y que está referida a los apoyos, teorías, métodos, destrezas, habilidades y experiencias para conducir el proceso social "hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del proyecto de gobierno" (Matus, 1987). La capacidad

de gobierno es capacidad de dirección, de gerencia, de administración y control.

2. El proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad del sistema constituyen un todo interdependiente que configura al sistema político local. La institucionalidad local, la toma de decisiones y resultados, el subsistema de partidos y movimientos, la inserción local en los sistemas mayores (nacional, regional), la identidad, las articulaciones, vinculaciones y creación de dinámicas locales se interpenetran en la realidad territorial en un juego de contrarios de las variables que controla y no controla el gobernante y su equipo de gobierno. Mientras más variables decisoras controle, mayor es su capacidad de maniobrar, aumentando los grados de gobernabilidad del sistema. A contrario sensu, disminuye y tiende a anularse su grado de gobernabilidad.

3. La economía local se activa por los bienes, servicios e inversiones que provee tanto del sector privado como la acción de gobierno municipal. Por otra parte, a medida que aumentan las tasas de crecimiento urbano, demográfico y migratorio se conforma un amplio sector informal que rodea e invade a las ciudades y espacios locales.

La importancia de la economía local, especialmente urbana, ha adquirido relevancia mundial, ya que si miramos la composición del producto interno bruto de la mayoría de los países vemos que el 50% o más del mismo se produce en las ciudades y pueblos. Esto transforma las economías locales-urbanas en áreas estratégicas de la economía nacional, de manera especial de los países en desarrollo. Así lo planteaba el Presidente del Banco Mundial, A. W. Clausen, en la sesión de apertura de una conferencia de asistencia urbana en 1985.

"Si observamos la experiencia en materia de desarrollo del último decenio, se hace evidente que los países en desarrollo no

podrán recuperarse de la recesión y de la crisis de la deuda y volver a tomar el camino del desarrollo y del crecimiento sin tener, entre otras cosas, una administración política y una inversión más eficientes".

4. Entre los siete pecados capitales del desarrollo mundial se encuentra el Desarrollo sin participación. Los otros seis son el Desarrollo sin infraestructura, sin mujer, sin medio ambiente, sin los pobres, sin lo alcanzable (sin lo posible) y sin movilización.

Además, la participación es una idea que reina pero que no gobierna. Sin embargo, ha ido ganando batallas aunque no se haya impuesto y legitimado del todo. Las demandas por participación en la toma de decisiones, desde la empresa hasta el gobierno, por votar y por ser sujetos de desarrollo, ha puesto en jaque a los gobiernos e incluso ha desatado verdaderas revoluciones y movilizaciones contestatarias.

La creciente tendencia descentralizadora que se expresa en el fortalecimiento de los poderes locales es otra de las batallas por la participación.

En América Latina el tema adquirió relevancia en los años 60, y si bien se desperfiló en los 70 y 80, es dable sostener que las reformas municipales que se suceden en la región (Venezuela, 1978; Perú, 1980; Chile, 1976, 1988; México, 1985; Colombia, 1986; Brasil, 1988, etc.) vuelven a levantar entre sus principios cardinales la participación comunal y social.

Sin duda, la municipalización es la forma de descentralización que mejor puede activar las políticas públicas tanto en extensión e impacto como en participación comunitaria.

El Gobierno Local es, antes que nada, una institución territorial, autónoma y, generalmente, de elección popular que se

encuentra en la génesis del Estado nacional latinoamericano. Si bien América Latina es un continente submunicipalizado, situación que acentúa los desequilibrios urbano-rurales y la continua expansión metropolitana en la región existen más de 15 mil municipios, 13 mil de los cuales están situados en ciudades de menos de 100.000 habitantes y los restantes en las capitales nacionales, estatales, regionales o provinciales.

Otra dimensión que tiende a favorecer la activación de las políticas públicas por los municipios, es la cercanía ciudadana al organismo público local.

En general, se sostiene que la participación de la comunidad es condición para el éxito de las políticas, y que ella es parte de la descentralización para el desarrollo nacional y local (ONU: 1963). En este mismo sentido, se agrega que en los gobiernos locales es donde mejor se da la participación y el seguimiento de las políticas. Si esto es así, resulta lógico sostener que las políticas públicas tienen que asentarse en el ámbito local-municipal tanto para asegurar la participación de los directamente involucrados como para que éstas lleguen realmente a los grupos focales.

En fin, una tercera dimensión que respalda la hipótesis de que los municipios pueden ser eficientes promotores y ejecutivos de las políticas sociales deriva de que es en el escenario local donde la articulación pública-privada se flexibiliza, expande e impacta. Un ejemplo son las instituciones voluntarias privadas que junto a los municipios luchan por erradicar la pobreza.

Para articular adecuadamente los ámbitos públicos y privados hay que mejorar la concertación gobierno-empresarios y comunidad-gobiernos locales a fin de expandir la cobertura e impacto de los acuerdos-marco alcanzados.

La concertación debe realizarse entre actores más o menos equivalentes, lo cual conlleva elevar la capacidad de gobierno de los municipios y la capacidad de organización de la comunidad.

Elevar la capacidad de gobierno y acción de los municipios implica:

- a) una clara redefinición institucional que tome en consideración la heterogeneidad estructural del escenario local latinoamericano;
- b) nuevas y funcionales atribuciones e incremento de sus recursos económicos y financieros;
- c) una racional programación de sus recursos humanos;
- d) elaboración de diagnósticos comunales y sistemas de información que den adecuada cuenta de una realidad compleja y crítica;
- e) ordenamiento y delimitación de los espacios locales;
- f) desarrollo de una planificación descentralizada, de amplia concertación y sustentada en un estilo de desarrollo de "abajo hacia arriba" (Ahumada y Franco: 1989; 12-17).

Aumentar la capacidad de organización de la comunidad y de los sectores más pobres, implica legitimar su organización precaria y fomentar el asociativismo en las organizaciones formales (juntas de vecinos, centros de madres, centros juveniles, gremios, sindicatos, partidos, etc.) e informales.

5. La experiencia de planificación social municipal en Chile permite pensar que la capacidad de acción del municipio en materias atinentes a la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas se enlaza con las nuevas atribuciones y competencias, que podrían desatar potencialidades hasta llevarlo a constituirse en organismo clave para el desarrollo local-municipal. El municipio ha jugado en el período 1980-1990 un rol estratégico en "la realización de diagnósticos sociales, ejecución y evaluación de proyectos sociales

específicos, la administración y gestión de establecimientos de educación y salud, el saneamiento de poblaciones y campamentos, la identificación de hogares y personas que viven en situación de "extrema pobreza", la asignación de los beneficios que provee la "red social del gobierno", la participación de la comunidad en el proceso económico, social y cultural de la comuna y en la promoción y consolidación de las organizaciones territoriales y funcionales" (Raczynski y Serrano: 1988; 37-62).

Para ello, la legislación municipal chilena definió al municipio como agente del desarrollo local, subordinado al gobierno central y cumpliendo el papel de segmento inferior. En este sentido, la ley contempló una instancia de planificación, ligada a la línea técnica que encabeza la Oficina Nacional de Planificación, cuya tarea fue la de elaborar el plan de desarrollo comunal y programar las acciones para su cumplimiento. De forma simultánea, la ley definió un conjunto de departamentos municipales encargados de ejecutar programas y proyectos y de prestar los servicios requeridos a la comunidad. El departamento social se constituyó en el responsable de la ejecución de las principales tareas y acciones en este ámbito.

Los departamentos sociales se profesionalizan y se les asignó la realización de cuatro actividades interrelacionadas:

- a) apoyar a las organizaciones territoriales y funcionales de la comuna, juntas de vecinos y centros de madres;
- b) administrar los subsidios comprendidos en la red social del gobierno y asegurar que éstos efectivamente beneficiaran a la población más pobre, prestando atención directa, registrándola y actualizando el sistema comunal de identificación de la población en "extrema pobreza";
- c) diseñar proyectos específicos en función de los problemas y necesidades de la comuna, actuando como instancia descentralizada y con grados de autonomía para enfrentar las demandas comunales;

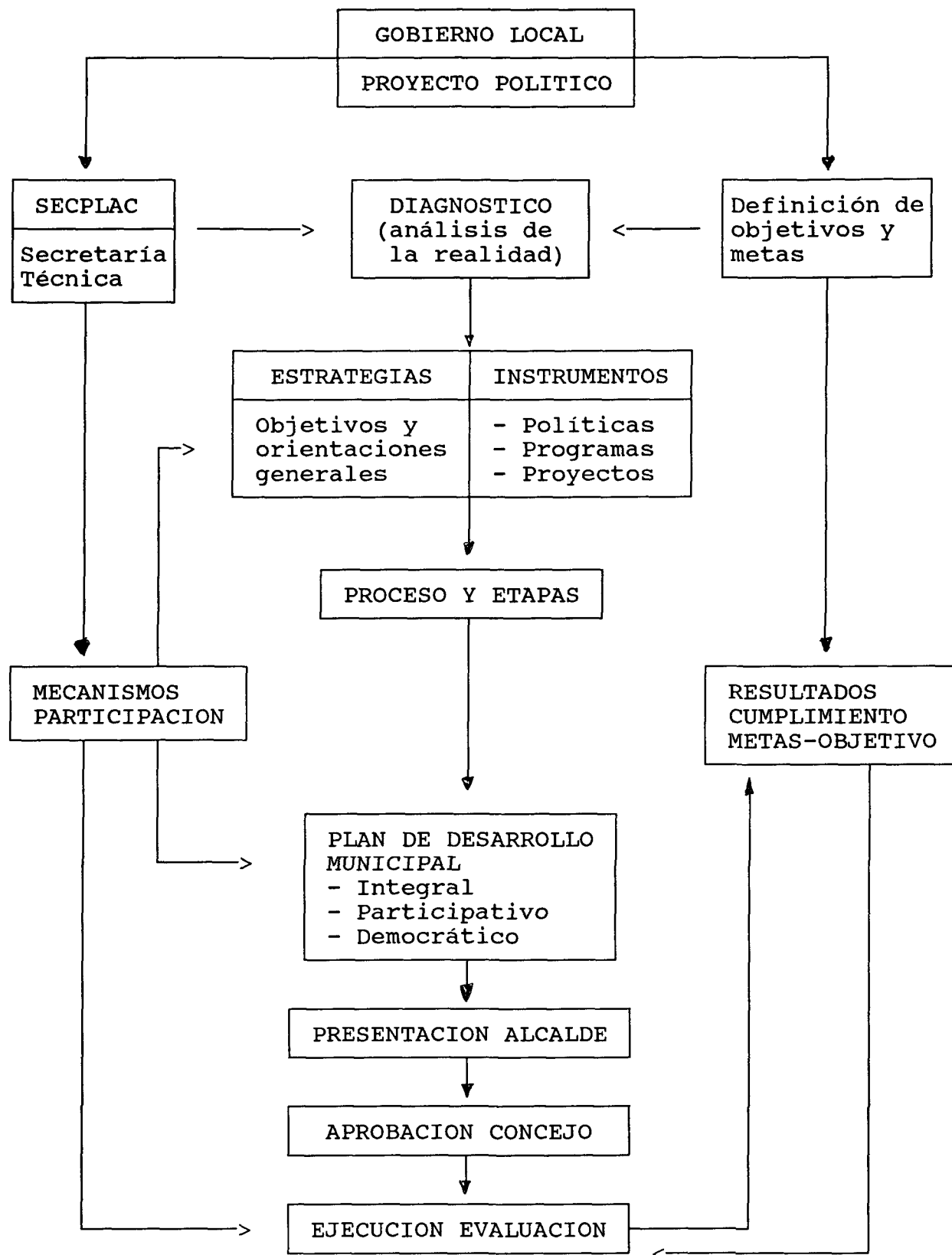
- d) planificación, diseño y coordinación de actividades y proyectos sociales, a partir de un diagnóstico y de una imagen comunal que facilite la determinación de objetivos y prioridades.

Otra responsabilidad municipal referida al desarrollo social fue la gestión administrativa de establecimientos de educación, salud y servicios de atención de menores, cuestión que enfrentaron con la creación de corporaciones privadas, autónomas del municipio, presididas por el Alcalde, responsabilizadas de administrar los establecimientos traspasados desde el gobierno central.

En términos generales, los proyectos sociales se originaron en el nivel central, ya sea en función de los objetivos de las políticas del gobierno o tomando éstas iniciativas locales que aparecían atractivas o podrían aplicarse en otras comunas; y, también, tuvieron su origen en el nivel local donde los Comités CAS (Campaña de Acción Social) jugaron un papel incentivador de ideas de proyectos. En la mayoría de los municipios, estos comités CAS funcionaron con cuatro subcomités: salud, educación, vivienda y menores, y estuvieron integrados por representantes de los ministerios sectoriales pertinentes y funcionarios de campo (profesores, médicos, matronas) que trabajaban cerca de los beneficiarios.

En el caso chileno también influyó la voluntad política de atacar la marginalidad y la pobreza in situ, reformándose la legislación municipal y asignándosele a los gobiernos locales el papel de agentes promotores del desarrollo social local, articulador de la acción gubernamental (asignaciones de recursos y fondos de desarrollo y financiamiento) y de las iniciativas y demandas de la comunidad. En este campo, además, jugaron roles significativos las ONGs y las Instituciones privadas de Desarrollo Social.

Figura 1
FORMULACION DE PLANES INTEGRALES DE DESARROLLO LOCAL



Fuente: Jaime Ahumada P., Planificación del Desarrollo Local en Chile (1991), ILPES.

Segunda Parte

FINANZAS MUNICIPALES

I. FINANZAS LOCALES

Para enfrentar los problemas locales, hay que diseñar soluciones que están limitadas por los recursos con que se cuenta. Hay una paradoja: las comunas que producen mayores recursos son las que normalmente padecen menores problemas y viceversa. Al igual que los países, hay municipios atrasados, pobres o subdesarrollados que deben enfrentar acuciantes problemas con escasísimos recursos.

1. Recursos, administración financiera y gastos

Aunque por el uso alternativo y por la eficiencia del manejo, se puede decir que a mayor cantidad de recursos disponibles mayor es la posibilidad de lograr soluciones que satisfagan a la comunidad.

Todos los recursos se pueden reducir a un denominador común: su expresión financiera.

Las actividades relacionadas con la obtención, ordenamiento y uso de los recursos financieros básicos para el desarrollo municipal. Su correcta administración es fundamental para alcanzar logros organizacionales y políticos, por cuanto la comunidad que provee los recursos, recibirá los resultados de su aplicación.

Por lo general, las actividades financieras de las municipalidades son responsabilidad de unidades especializadas que mantienen un riguroso control sobre su desembolso y sobre los que tienen responsabilidad sobre el uso de recursos financieros. El tipo de estructura, tamaño, procedimientos y herramientas técnicas que esa unidad utilice deberán tener un marco legal claramente definido para la protección de los recursos que, en definitiva, pertenecen a todos.

Los problemas que enfrenta una unidad encargada de la administración de las finanzas municipales son simples: de dónde se obtienen los fondos, en qué y cuánto se gasta y cómo ordenar el flujo entre una y otra situación.

La obtención de los recursos se relaciona con la fuente de ingresos públicos, la comunidad.

Si se estima que lo mejor para la municipalidad es tener escasa dependencia de las autoridades centrales, los recursos deben provenir de la comunidad local.

Esta situación ideal es, en la realidad, de difícil ocurrencia. La mayoría de las veces los recursos provienen de la comunidad nacional a través de la organización estatal que intenta redistribuirlas, financiando preferentemente a los municipios relativamente más pobres.

Los recursos que la municipalidad puede obtener dependen de dos factores: la capacidad económica o riqueza de la población que habita su territorio local, y, la decisión política.

La manera más directa y tradicional de obtención de recursos es mediante impuestos a la comunidad local. El tributo característico es el de propiedad territorial: los habitantes pagan un impuesto relacionado con el valor financiero del territorio local que poseen. La importancia de este tributo depende no sólo de la tasa del impuesto, sino también del valor del territorio, por lo que en los municipios subdesarrollados o pobres esta fuente es casi insignificante.

Otros tributos habituales son los de instalación de industrias, locales comerciales y oficinas profesionales, que deben pagar por el derecho a funcionar en el espacio de la comuna. Su

monto está directamente relacionado con la dimensión de las actividades económicas de la población.

En general, la capacidad de recaudación impositiva de un municipio está regulada por leyes nacionales. Pero, los tributos locales son más importantes en las comunidades más ricas y, por eso, estas comunidades, en la mayoría de los casos, presionan por dosis mayores de autonomía. En las comunidades pobres, aunque las leyes permitan una gran potestad impositiva local, no pueden obtener ingresos importantes por vía de la tributación.

Existen situaciones en que la administración de determinados tributos está entregada por la legislación vigente a sistemas nacionales impositivos, que recaudan en todo el país y distribuyen a cada entidad municipal. Esto puede ser desfavorable para aquellos gobiernos locales que, podrían obtener logros mayores que los de la organización burocrática central y es beneficiosa para los que se encuentran en la situación inversa.

Otra fuente corresponde a los pagos por servicios que la municipalidad presta y a los ingresos que se obtengan por la operación de empresas municipales. Se trata de financiamiento originado por la acción directa de la municipalidad. A mayor eficiencia en la administración de los servicios y empresas municipales, mayores son los ingresos que se puede recibir.

Una tercera fuente general de recursos la constituyen los préstamos, donaciones y aportes. Es la única alternativa de financiamiento para localidades relativamente pobres aunque significa una fuerte pérdida de su autonomía.

Los gastos municipales están determinados por las cosas que hay que hacer, el tamaño de la organización, la cantidad de población y la extensión territorial.

Las cosas que se deben hacer están señaladas en las leyes que asignan funciones, los planes y programas municipales y las demandas comunitarias específicas que se transmitan a través de los mecanismos de participación de funcionamiento regular en el municipio.

Los factores que se señalan en el párrafo anterior están relacionados con las carencias reales de la población local. Sin embargo, esta relación no surge espontánea o fácilmente; muchas veces las demandas, programas o leyes se establecen sin consideración de las circunstancias reales, por debajo o por encima de las capacidades municipales. Como determinantes del gasto está el marco general en el cual deben señalarse oportunidades y también el nivel de calidad del servicio que se prestaría a la comunidad.

No es fácil para los gobiernos locales cumplir con el axioma de tamaño en función del objetivo, entre otras cosas porque muy a menudo los objetivos son enunciados vagamente o corresponden a situaciones no cuantificables. El tamaño organizacional ideal es aquél en que todas las unidades se justifican en la acción programada en beneficio real de la comunidad. Sin embargo, debe reconocerse que existe la tendencia a hacer crecer la organización. Naturalmente, a mayor tamaño corresponde mayor gasto municipal, por lo que un factor elemental de ahorro es prevenir la tendencia al crecimiento sin justificación orgánica.

La cantidad de población y la extensión territorial son factores objetivos de gasto que la municipalidad no puede controlar. Existen servicios que el gobierno local debe prestar, cuyos costos pueden variar enormemente en función del número de personas que los reciben la extracción de basura, de la educación, de la salud, de la señalización de tránsito, de la mantención de parques y jardines, tienen dinámicas caprichosas de crecimiento que repercuten en los costos de los servicios y, en consecuencia, en el nivel de gasto de la municipalidad.

Para equilibrar el presupuesto es usual que se entregue un servicio de menor calidad. Las diferencias de calidad de los servicios locales entre municipios ricos y pobres puede llegar a ser muy amplia.

El instrumento técnico de la administración financiera debe programar las acciones y asegurar el flujo de fondos de acuerdo con la cronología de los gastos. Naturalmente, debiera ser lo menos costoso posible y, especialmente, tener transparencia respecto a la obtención y uso de los recursos financieros locales.

El control público del manejo financiero es, probablemente, el mejor mecanismo para asegurar una municipalidad cuidadosa y también una comunidad realista. Seguramente el gobierno local no incurrirá en gastos que no pueda justificar y la comunidad no formulará demandas que sabe que la municipalidad no puede afrontar sin exigirle mayores aportes.

El uso de planes financieros, la sistematización de información a través de indicadores, el uso de presupuestos por programas o presupuestos base cero, cuando esto sea posible, pueden ser adecuado para esta función. Asimismo, una contabilidad municipal que refleje ordenadamente el manejo financiero y permita el control legal correspondiente es un valioso elemento de apoyo a la gestión financiera. Sin embargo, no hay que olvidar que la tecnología sofisticada suele ser cara y puede consumir recursos que estarían mejor empleados en la satisfacción directa de las necesidades de la comunidad local.

Ahora bien, un criterio básico para la administración financiera municipal debiera ser superar el horizonte anual que establece el mecanismo presupuestario. Tanto el subsistema de ingresos como el de gastos tiene que ser pensado en una perspectiva de regularidad y permanencia que se proyecte hacia el futuro. Es impensable imaginar que el municipio pueda descansar en ingresos

que sólo se producirán en un ejercicio financiero, o en una estructura de gastos que se altere año a año. El mejor administrador financiero municipal será aquel que no sólo se preocupe de una impecable ejecución presupuestaria anual, sino que permita a través de esta ejecución la viabilidad financiera de los próximos.

2. Sistema de administración financiera del Estado

"El sistema de Administración Financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos" (Art. 1 Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, D.L. 1263 de 1975).

Entonces, el Sistema de Administración Financiera provee de recursos al Estado y los asigna enmarcándose en las políticas globales que fija la autoridad. De este modo, si la autoridad política central determina que un área prioritaria es la salud, el sistema de Administración Financiera debe procurar entregar los recursos necesarios para alcanzar las metas fijadas para dicho sector.

Entre los servicios e instituciones comprendidos en ese sistema se encuentran las municipalidades como parte integrante del denominado sector público (Art. 2).

El sistema de administración financiera está compuesto por tres procesos --presupuesto, contabilidad y administración de fondos--, destinados a asegurar la coordinación y unidad de la gestión financiera del Estado, y las municipalidades deben acatarla en la medida que lo permita su estructura y recursos financieros y humanos.

2.1 El Proceso Presupuestario

Está constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí (art. 5 D.L. 1263). El programa financiero es un instrumento de planificación y de gestión financiera que abarca un período de tres años. Debería comprender las previsiones de ingresos y gastos, créditos internos y externos, inversiones públicas, adquisiciones y necesidades de personal.

El presupuesto consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con las metas y objetivos previamente definidos.

Tanto en la formulación como en la ejecución presupuestaria debieran considerarse de una manera general y flexible las siguientes recomendaciones que pueden considerarse principios del sistema presupuestario.

- i. **Universalidad.** El presupuesto debe cubrir toda la actividad municipal, es decir debe quedar reflejado en él hasta el más mínimo gasto en que incurra para desarrollar su acción.
- ii. **Unidad.** El presupuesto debe ser una estimación que abarque de manera conjunta los ingresos y los gastos de todas las dependencias municipales.
- iii. **Equilibrio.** El presupuesto debe estar financiado, o sea, la sumatoria de los egresos debe tener una contrapartida similar en los ingresos.
- iv. **Flexibilidad.** El presupuesto debe tener capacidad de adaptación en el tiempo. Debe ser posible realizar modificaciones a lo largo del año.
- v. **Programación.** El presupuesto debe ser el reflejo de un conjunto de objetivos para la acción futura.

2.2 El proceso de contabilidad gubernamental

Se define como "el conjunto de normas, principios y procedimientos técnicos, dispuestos para recopilar, medir, elaborar, controlar e informar todos los ingresos, gastos, costos y otras operaciones". Este proceso tiene como objetivo entregar información a la autoridad sobre el manejo de los fondos a lo largo del año, determinando la necesidad de obtener nuevos recursos o de procurar una disminución de gastos.

2.3 El sistema de administración de fondos

Es el "proceso consistente en la obtención y manejo de los recursos financieros y de su posterior distribución y control, de acuerdo a las necesidades de las obligaciones determinadas en el presupuesto".

3. Descripción general de los procesos financieros municipales

3.1 El proceso presupuestario

Por definición, el presupuesto es una estimación de los recursos a recaudar durante un año, así como una aproximación de los gastos que podrían asumirse para alcanzar los objetivos fijados durante igual lapso. Constituye un sistema cuya operación se regula por procedimientos contables y administrativos contenidos en numerosas disposiciones legales y normativas emanadas del Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República y el propio municipio.

Es, además, una importante herramienta de planificación, por cuanto refleja el conjunto de acciones que la municipalidad se propone emprender para compatibilizar los requerimientos que surgen de grandes políticas de acción fijadas las autoridades con los recursos financieros reales de que se dispone.

El objetivo del presupuesto es asignar los recursos con que cuenta el gobierno municipal para el cumplimiento de las funciones de la municipalidad en los distintos ámbitos de actuación. De allí actividades surgen las necesidades de financiamiento. Los recursos que se obtengan deben ser asignados compatibilizándolos con los requerimientos de la comunidad y de la entidad local como organización. El presupuesto materializa la asignación de recursos a las necesidades detectadas.

Los distintos tipos de ingresos señalados en la Ley de Rentas y en las ordenanzas municipales, así como los diferentes gastos que se originan como resultado de las actividades que emprenden las municipalidades están definidos, se les indica su ámbito de representación y su estructuración en el Plan de Cuentas Oficial (clasificadores presupuestarios señalados en la Ley de Administración Financiera del Estado) y se rigen por la Ley de Presupuesto de la Nación.

El presupuesto puede verse, en términos económicos, como compatibilización de la manera en la cual se obtienen y asignan los recursos y, desde otro punto de vista, como la expresión financiera del plan.

Los recursos en poder del gobierno local significan una disminución del poder adquisitivo de la sociedad, ya que son los vecinos y los usuarios de los servicios de esa comuna los que, a través de los impuestos, traspasan una porción de sus ingresos a la municipalidad. Esta debe procurar, por tanto, que sus gastos produzcan un beneficio social (mantención de la limpieza y orden en la comuna, prestación de servicios sociales como salud y educación, solución de problemas del sector más necesitado de la comuna, etc.). Un presupuesto está bien formulado cuando se maximiza el beneficio social, cuando los recursos están bien asignados.

El presupuesto municipal debiera orientarse al desarrollo de las obras de adelanto local y de acciones que contribuyan al desarrollo social, cultural, educacional y de salud de la comuna. Para ello, la presupuestación debe realizarse cuidadosamente contemplando aspectos técnicos y escuchando tanto las orientaciones políticas como la opinión de la comunidad a través de los mecanismos de participación.

La elaboración del presupuesto comunal debe realizarse en diferentes etapas, con la participación de los órganos municipales y de la comunidad a través de sus organizaciones.

Estas etapas constituyen el proceso presupuestario:

- a) **Elaboración de diagnósticos y definición de políticas:** En esta primera etapa las unidades municipales deben elaborar diagnósticos de los problemas que presenta la comuna, dividida ésta en áreas geográficas prioritarias de intervención atingentes al ámbito de acción de cada unidad. En esta etapa debiera ser fundamental el aporte de la comunidad en cuanto a la especificación de sus requerimientos. Dichos diagnósticos permitirán identificar y definir los objetivos comunales, determinando a partir de ellos las metas para el año que se presupuesta. Junto a la determinación de objetivos se deberán revisar los indicadores, que permiten la cuantificación del resultado obtenido con cada acción, en contraposición a un parámetro establecido que indica el óptimo que se desea alcanzar. Por ejemplo, en el caso de un Consultorio de Salud un buen indicador puede ser el número de pacientes atendido semanalmente. Si el óptimo fuera de 150 pacientes a la semana y el consultorio, en realidad, sólo está atendiendo a 75, se descubre que el servicio otorgado es deficiente y se fija como meta duplicar el valor del indicador.

La identificación de los problemas y la definición de las áreas prioritarias de intervención constituyen la base para la determinación de las políticas de desarrollo que guían la acción del municipio. Los problemas y áreas prioritarias de intervención se originan en tres fuentes:

- Por la deficiencia que presenta la calidad de los servicios comunales;
- por procedimientos internos de la municipalidad buscando solucionar situaciones que se relacionan con los procedimientos que las unidad emplean, como facilidades de atención a la comunidad, espacio físico, etc;
- por la búsqueda del desarrollo integral de la comuna, se toman iniciativas destinadas a solucionar problemas que involucran a distintos sectores del quehacer de cada comuna.

- b) **Formulación del presupuesto municipal básico de gastos:** Es la expresión financiera del conjunto de actividades que desarrolla la organización municipal habitualmente y que son indispensables para su funcionamiento normal. Son los que se denominan gastos de operación, que al personal y los bienes y servicios de consumo.
- c) **Formulación del presupuesto de ingresos municipales:** Comprende el conjunto de los ingresos que la unidad de rentas y finanzas estima se obtendrán para el período. Para ello se realiza un análisis de sensibilidad basado en las variaciones históricas acaecidas en cada uno de sus clasificadores presupuestarios o partidas de ingresos, considerando además el comportamiento de la economía del país y, por ende, las tasas de crecimiento esperadas.
- d) **Formulación y presentación de proyectos y/o programas:** La diferencia entre el presupuesto municipal básico y el presupuesto de ingresos constituiría la disponibilidad de recursos que pueden destinarse a inversión. Se entiende por

inversión el financiamiento de proyectos y programas que mejoren el nivel de los servicios comunales o la infraestructura y los servicios propios del municipio. Los proyectos y programas pueden tener su origen en dos fuentes:

- Proyectos de iniciativa municipal son generados por las unidades municipales, para enfrentar los problemas de la comuna.
- Proyectos de iniciativa externa son generados por las unidades municipales a instancias de los vecinos u organizaciones comunitarias, o de otro orden.

e) **Evaluación y priorización de proyectos y/o programas.** Los proyectos y programas se priorizan de acuerdo a la estimación de los beneficios que cada uno de ellas produciría en relación con los costos de llevarlos a cabo. Además se debe determinar la contribución de cada proyecto o programa al cumplimiento de los objetivos y políticas sectoriales. Priorizados de acuerdo a los criterios antes señalados, todos aquellos proyectos que pueden ser financiados con los recursos municipales disponibles, o que tengan un financiamiento extramunicipal se incorporan en el presupuesto anual.

f) **Aprobación del presupuesto municipal.** Una vez elaborado, el presupuesto es sometido a la consideración del alcalde quien lo presenta al CODECO para su aprobación. El CODECO, dentro de sus atribuciones clasificadas como "de acuerdo", está facultado para conocer y objetar el proyecto de presupuesto municipal y sus modificaciones, y para aprobar o no el balance, la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera de la municipalidad. De este modo se busca que la comunidad, a través del órgano que legalmente se supone que la representa, participe en decisiones de vital importancia. Hay en esta disposición un intento de transparencia que es loable.

- g) **Ejecución presupuestaria.** Aprobado el presupuesto por las instancias pertinentes, se dictan los decretos alcaldicios respectivos, con los que se inicia el proceso de ejecución presupuestaria y física, la primera por las unidades de administración y finanzas y por las unidades municipales encargadas de la implementación de las acciones expresadas en el presupuesto, respectivamente.
- h) **Control presupuestario.** La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades ha configurado un sistema global de control que va desde el interior de la organización municipal hasta la comunidad local, pasando por las atribuciones que le competen a la Contraloría General de la República. Dicho sistema cumple sus propósitos sin entorpecer o menoscabar la autonomía y agilidad que debiera tener un municipio moderno. En efecto, mediante el cumplimiento de exigencias y formalidades internas permite la verificación de la legalidad de los actos municipales así como la oportunidad y eficacia de los mismos.

3.2 Fuentes de ingresos

a) Ingresos propios

Los ingresos o rentas municipales son regulados por las disposiciones que fija el D.L. 3063 Ley de Rentas Municipales, publicado el 29 de Diciembre de 1979. Los ingresos municipales provienen de:

- i. **Rentas de bienes municipales.** Derivan del arrendamiento o de concesiones de bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal y del producto de la venta o remate de los bienes muebles de propiedad municipal (con excepción de las termas medicinales de su dominio, las que pueden ser entregadas en concesión).

- ii. **Rentas provenientes del producto de los establecimientos y explotaciones municipales.** Son los producidos por las empresas y servicios públicos municipales, en especial el domiciliario por extracción de basura, que se cobra trimestralmente y no debe ser superior a su costo real.
- iii. **Rentas provenientes de los impuestos municipales que son de diverso tipo:**
- El impuesto anual por permiso de circulación de vehículos. Están liberados de este impuesto los vehículos de tracción humana y animal, los vehículos pertenecientes a las fuerzas armadas y de orden, cuerpo de bomberos, misiones diplomáticas y consulares extranjeras y organismos internacionales.
 - Contribución de patentes municipales por el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria. También quedan gravadas en esta tributación las actividades primarias o extractivas en los casos de explotación en que medie algún proceso de elaboración de productos y cuando estos productos sean vendidos directamente por los productores. Las actividades de beneficencia, de culto religioso, de promoción de intereses comunitarios, artísticos y en general sin fines de lucro están exentas.
 - Impuesto territorial.
- iv. **Ingresos por concesiones, permisos o pagos de servicios**
Se trata de los derechos municipales y comprende especialmente:
- Servicios que se prestan u otorgan referidos a urbanización y construcción,
 - Autorización de ocupaciones de la vía pública con mantención de escombros, materiales de construcción, andamios, etc,
 - La extracción de arena, ripio u otros materiales, de bienes nacionales de uso público o desde pozos lastreros de propiedad particular,
 - Instalaciones o construcciones varias en bienes nacionales de uso público,

- Derechos de propaganda en la vía pública o que sea oída y vista desde la misma,
 - Examen de conductores y otorgamiento de licencias de conducir, y
 - Transferencia de vehículos.
- v. **Rentas varias.** Son ingresos ordinarios no especificados especialmente:
- La parte correspondiente de las multas y pagos por conmutaciones de penas,
 - Intereses sobre fondos de propiedad municipal,
 - Precio de las especies encontradas o decomisadas o de animales aparecidos y no reclamados por sus dueños,
 - Derechos que se paguen por las concesiones de uso y goce en las playas de municipalidades en cuyo territorio existan balnearios, y
 - El producto de las herencias, legados y donaciones.
- vi. **Cobros judiciales.** Se refiere al cobro judicial de las contribuciones, patentes o derechos impagos.
- vii. **Sanciones.** Se refiere a las multas que pueden cobrar las municipalidades.
- A propietarios o conductores de vehículos sorprendidos sin permiso de circulación, con documentación falsa de sus vehículos, etc, y
 - Por el atraso o falseamiento de datos de los contribuyentes a los que se ha otorgado patente municipal para el ejercicio de profesión, industria o comercio.

b) **Fondo Común Municipal**

Es la principal fuente de financiamiento para la mayoría de las municipalidades. Este Fondo está compuesto, por los siguientes recursos ([D.L. 3063 Ley de Rentas Municipales]):

- 60% del impuesto territorial (40% va a en la comuna del contribuyente);
- El aporte fiscal que determine la ley de presupuesto del sector público;
- 50% de los permisos de circulación de vehículos (50% va a la comuna en que se obtiene el respectivo permiso de circulación);

- 45% de las patentes comerciales de la comuna de Santiago;
- 65% de las patentes comerciales de las comunas de Providencia y Las Condes.

Los recursos del Fondo que se distribuyen entre las comunas del país de acuerdo a la siguiente metodología:

- 10% en proporción directa al número de comunas;
- 20% en proporción directa a la población de cada comuna;
- 30% en proporción directa al número de predios exentos del impuesto territorial de cada comuna;
- 40% en proporción directa al menor ingreso propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

El Ministerio del Interior determina cada tres años los factores a base de los cuales se fijarán los coeficientes antes señalados. Anualmente se establecerá el monto total del menor ingreso que presentan ciertas municipalidades para cubrir sus gastos de operación ajustados (personal, en bienes y servicios de consumo e incremento ponderado de hasta 100% sobre la suma de los gastos precedentes que la respectiva municipalidad podrá destinar a inversión real). Para cubrir este menor ingreso se destinan recursos que no excedan del 10% de F.C.M.

Las recaudaciones del Fondo y, por ende, su distribución entre las municipalidades del país depende fundamentalmente del comportamiento del impuesto territorial, principal componente del Fondo. La estructura histórica de su distribución ha sido 70% por impuesto territorial; 25% por permisos de circulación; 5% por patentes comerciales.

La legislación vigente señala que las municipalidades deben destinar los recursos provenientes de este Fondo preferentemente a crear, mantener y prestar servicios a la comunidad local. Además, podrán tomar a su cargo servicios que atienden necesidades de la comunidad.

4. Instrumentos financieros municipales

4.1 El presupuesto oficial

El presupuesto comunal debe ceñirse a un ordenamiento establecido por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y contempla los diferentes tipos de ingresos de que dispone la municipalidad, así como los gastos que más frecuentemente se presentan en las actividades municipales.

"Las clasificaciones presupuestarias que se establezca deberán proporcionar información para la toma de decisiones, como también permitir vincular el proceso presupuestario con la planificación del sector público. Además, las clasificaciones utilizadas deben posibilitar el control de la eficiencia con que se manejen los recursos públicos a nivel nacional, regional y local" (art. 16 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado).

a) Estructura de presupuesto oficial

El presupuesto oficial de ingresos está subdividido en los grupos o subtítulos siguientes:

Sub.Títulos	Denominación
01	Ingresos de Operación
04	Venta de Activos
06	Transferencias
07	Otros Ingresos
10	Operaciones Años Anteriores

A su vez, el presupuesto oficial de gastos se subdivide en los grupos o subtítulos siguientes:

Sub.Títulos	Denominación
21	Gastos en Personal
22	Bienes y Servicios de Consumo
24	Prestaciones Previsionales
25	Transferencias Corrientes
31	Inversión Real
60	Operaciones Años Anteriores
70	Otros Compromisos Pendientes

Los subtítulos, a su vez, se subdividen en ítems, que responden al ordenamiento por tipo de gastos o ingresos que caracteriza la forma de presentación o plan de cuentas de este tipo de presupuesto.

Algunos ítems del presupuesto oficial se han subdividido en asignaciones para diferenciar ciertos conceptos que por el monto en que incurren requieren ser analizados con mayor detalle. Análogamente, algunas asignaciones se desagregan subasignaciones.

La nomenclatura que se emplea para las codificaciones de cada una de las partidas del presupuesto oficial, denominados "clasificadores de gastos o de ingresos" puede llegar hasta nueve dígitos.

Para graficar la estructura del presupuesto oficial se ha tomado el clasificador de ingresos que corresponde a los derechos de aseo en patentes municipales y el clasificador de gastos que corresponde a la bencina para vehículos, cuyos códigos son los siguientes:

01	05	001	02
TITULO	ITEM	ASIGNACION	SUB ASIGNACION

En este caso se tienen las siguientes denominaciones:

01			Ingresos de operación
01.05			Derechos municipales
01.05.001			Derechos de aseo
01.05.001.02			Derechos de aseo en patentes municipales
22	12	001	02
TITULO	ITEM	ASIGNACION	SUB ASIGNACION

En este caso, se tienen las siguientes denominaciones:

22	Bienes y servicios de consumo
22.12	combustible y lubricantes
22.12.001	Combustible y lubricantes para vehículos
22.12.001.02	Bencina para vehículos

El presupuesto oficial presenta un plan de cuentas desagregado según el tipo de gasto o de ingreso, según las especificaciones de los mismos.

A continuación se agrega, a modo de ejemplo, un presupuesto municipal:

SUB-TITULO	ITEM	ASIG.	SUB ASIG.	DENOMINACION	EN MILES DE PESOS
01				INGRESOS DE OPERACION	XXXX
	01			VENTA DE BS.Y SERVICIOS	XXXX
		001		Explotación de bs.y serv.	XXXX
			02	Uso losa terminales buses	XXXX
			03	Otros	XXXX
		002		Otras bentas de bs.y serv.	XXXX
			01	Reposición de pavimentos	XXXX
	02			RENTAS DE INVERSIONES	XXXX
		001		Arriendos generales	XXXX
			02	Terminales de buses	XXXX
			03	Otros arriendos generales	XXXX
		002		Arrien.dependencias municip.	XXXX
		003		Intereses de depósitos	XXXX
			01	Intereses de depósitos	XXXX
	03			OTROS INGRESOS PROPIOS	XXXX
		001		Participación impto.territ.	XXXX
		003		Otros ingresos propios	XXXX
	04			CONTRIBUCIONES MUNICIPALES	XXXX
		001		Permisos de circulación	XXXX
			01	Per.circ.vehícul.benef.muni	XXXX
			02	Per.circ.vehícul.a F.C.M.	XXXX
		002		Patentes municipales	XXXX
			01	Paten.munic.benef.municipal	XXXX
			02	Paten.municipales a F.C.M.	XXXX
		009		Otros gravámenes	XXXX
	05			DERECHOS MUNICIPALES	XXXX
		001		Derechos de aseo	XXXX
			01	Derc.aseo impto.territorial	XXXX
			02	Derc.aseo en patentes munic.	XXXX
			03	Otros derechos varios aseo	XXXX
		009		Derechos varios	XXXX
			01	Derc.urbanizac.y construc.	XXXX
			03	Ocup.bien nac.de uso público	XXXX
			04	Derechos de propaganda	XXXX
			05	Transferencias de vehículos	XXXX
			06	Permisos	XXXX
			07	Licencias,permisos y otros	
				Tránsito	XXXX
			12	Concesiones varias	XXXX
	41			VENTA DE ACTIVOS	XXXX
		001		Venta de activos físicos	XXXX
			02	Locales varios	XXXX
	42			VENTA ACTIVOS FINANCIEROS	XXXX
		001		Venta de acciones	XXXX
			01	Enersis	XXXX

(cont.) SUB- TITULO	ITEM	ASIG.	SUB ASIG.	DENOMINACION	EN MILES DE PESOS
06				<u>TRANSFERENCIAS</u>	XXXX
07				<u>OTROS INGRESOS</u>	XXXX
	73			PARTICIPACION EN EL F.C.M	XXXX
		001		F.C.M.Municipalidad de _____	XXXX
		002		Menores Ingresos para Gastos Operacionales de Ajuste	XXXX
	79			<u>OTROS INGRESOS</u>	XXXX
		001		Devoluciones y Reintegros	XXXX
			01	Reintegro de Remuneraciones	XXXX
			02	Devoluciones LLamadas Telef.	XXXX
			03	Devoluc.y Reintegros PIR	XXXX
			04	Devoluc.y Reintegros Varios	XXXX
		002		Multas	XXXX
			01	Juzgado de Policía Local	XXXX
			02	Multas Patentes Municipales	XXXX
			03	Multas Ley de Alcoholes	XXXX
		003		Intereses Penales	XXXX
			01	S/Vta.de Bs.y Serv.	XXXX
			02	S/Renta de Inversiones	XXXX
			03	S/Permisos de Circulación	XXXX
		009		Otros Ingresos Varios	XXXX
			01	IPC Venta de Bs.y Serv.	XXXX
			04	IPC Patentes Municipales	XXXX
			05	IPC Derechos Municipales	XXXX
			08	Herencias, Legados y Donac.	XXXX
			09	Venta Bases Propuesta Púb.	XXXX
			12	Dividendos de Acciones	XXXX
10				<u>OPERACIONES AÑOS ANTERIORES</u>	XXXX
		001		OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	XXXX
			01	Operaciones Años Anteriores	XXXX

TOTAL DE INGRESOS					XXXX
21				<u>GASTOS EN PERSONAL</u>	XXXX
	01			SUELDOS BASES	XXXX
		001		Personal de Planta	XXXX
		002		Personal a Contrata	XXXX
	02			SOBRESUELDO	XXXX
		001		Asignación por Años Serv.	XXXX
		002		Asignación Profesional	XXXX
		007		Otras Asignaciones	XXXX
		011		Bonificac.Art.10 Ley 18.675	XXXX
	03			REMUNERACIONES VARIABLES	XXXX
		001		Honorarios	XXXX
		002		Trabajos Extraordinarios	XXXX
		003		Suplencias y Reemplazos	XXXX

(cont.) SUB- TITULO	ITEM	ASIG.	SUB ASIG.	DENOMINACION	EN MILES DE PESOS
			005	Otras Remuneraciones	XXXX
	05			VIATICOS	XXXX
			001	Viáticos	XXXX
	06			APORTES PATRONALES	XXXX
			001	A Serv.de Bienestar	XXXX
			002	Otras Cotizaciones Previc.	XXXX
	09			IMPTO.ART.1 LEY 18.566	XXXX
			001	Impto.2% Art.1 Ley 18.566	XXXX
			002	Cotización Adicional Art.8 Ley 18.566	XXXX
	10			OTRAS REMUNERACIONES	XXXX
			001	Otras Remunerac.Código del Trabajo	XXXX
22				<u>BIENES Y SERVIC.DE CONSUMO</u>	XXXX
	10			ALIMENTOS Y BEBIDAS	XXXX
			001	Alimentos para Humanos	XXXX
	11			TEXTILES, VESTUARIOS Y CALZADOS	XXXX
			001	Textiles y Acabados Text.	XXXX
			01	Vestuario y Calzados	XXXX
			02	Textiles Varios (ECA)	XXXX
	12			COMBUSTIBLE Y LUBRICANTES	XXXX
			001	Para Vehículos	XXXX
			01	Gasolina	XXXX
			03	Lubricantes	XXXX
			002	Para Calefacción y Otros	XXXX
			01	Lubricantes y Combustible para Calefacción	XXXX
	13			MATERIALES DE USO Y CONSUMO	XXXX
				CORRIENTE	XXXX
			001	Materiales de Oficina	XXXX
			002	Materiales de Enseñanza	XXXX
			005	Otros Materiales y Sumin.	XXXX
	14			MANTENIMIENTO Y REPARAC.	XXXX
			001	Mater.para Mantenim.y Rep.	XXXX
			01	Materiales de Construcción	XXXX
			002	Serv.Mant.y Reparac.Vehic.	XXXX
			01	Contratos Area Privada	XXXX
			02	Otras Reparaciones	XXXX
			003	Serv.Mant.y Reparac.Maquin. y Equipos	XXXX
			01	Mantenc.y Reparac.de Maquin. de Oficina	XXXX
			02	Serv.Mantenc.Sist.Telefonic	XXXX
			004	Otras Mantenc,Reparac.e Inst	XXXX

(cont.) SUB- TITULO	ITEM	ASIG.	SUB ASIG.	DENOMINACION	EN MILES DE PESOS
	16			CONSUMOS BASICOS	XXXX
		001		Consumo Electric.Depend.	XXXX
		002		Servicio Telefónico	XXXX
		003		Consumo de Gas y Agua	XXXX
	17			SERVICIOS GENERALES	XXXX
		001		Comunicaciones	XXXX
		002		Publicidad y Difusión	XXXX
		003		Fotocopias y Otras Reprod.	XXXX
		004		Gastos de Representación	XXXX
			01	Del Alcalde	XXXX
			02	De la Ciudad	XXXX
		005		Serv. de Aseo	XXXX
		007		Gastos de Act.Municipales	XXXX
			01	Actividades Culturales	XXXX
			02	Actividades Deportivas	XXXX
		009		Gastos Menores	XXXX
		010		Arriendo de Inmuebles	XXXX
		011		Otros Arriendos	XXXX
		012		Pasajes y Fletes	XXXX
		015		Captaciones Ley 18.391	XXXX
		017		Otros Serv.Generales	XXXX
		018		Imprevistos	XXXX
	18			CONTRATAACION DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES	XXXX
	19			GASTOS EN COMPUTACION	XXXX
		001		Arriendo de Máquinas	XXXX
		002		Arriendo de Programas	XXXX
	20			SERV.A LA COMUNIDAD	XXXX
		001		Consumo de Alumb.Púb.	XXXX
		002		Consumo de Agua	XXXX
		003		Convenio por Serv.Aseo	XXXX
		004		Convenio por Mantenc.Semáf.	XXXX
24				<u>PRESTACIONES PRESICIONALES</u>	XXXX
	30			<u>PRESTACIONES PRESICIONALES</u>	XXXX
25				<u>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</u>	XXXX
	31			TRANSFERENCIAS SECTOR PRIV.	XXXX
		001		Devoluciones	XXXX
		002		Fondos de Emergencia	XXXX
		007		Vonluntariado	XXXX
		008		Programas Sociales	XXXX
		009		Programas Culturales	XXXX
		010		Asistencia Social	XXXX
		012		Otras	XXXX

(cont.) SUB- TITULO	ITEM	ASIG.	SUB ASIG.	DENOMINACION	EN MILES DE PESOS
	33			TRANSFERENC.OTRAS ENTIDADES PUBLICAS	XXXX
		001		Educación	XXXX
		002		Salud	XXXX
		008		Al F.C.M	XXXX
	34			TRASFERENCIAS AL FISCO	XXXX
	36			CUMPLIMIENTO SENTENCIAS EJECUTORIADAS	XXXX
31				<u>INVERSION REAL</u>	XXXX
	50			REQUISITOS INV.PARA FUNCION.	XXXX
	51			VEHICULOS	XXXX
	52			TERRENOS Y EDIFICIOS	XXXX
	53			ESTUDIOS PARA INVERSION	XXXX
	73			INVERSION REAL	XXXX
32				<u>INVERSION FINANCIERA</u>	XXXX
	80			COMPRA DE TITULOS Y VALORES	XXXX
	83			ANTICIPO A CONTRATISTAS	XXXX
	84			APORTES REEMBOLSABLES	XXXX
33				<u>TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</u>	XXXX
	85			APORTES AL SECTOR PUBLICO	XXXX
	87			APORTES A OTRAS ENTIDADES PUBLICAS	XXXX
50				<u>SERV.A LA DEUDA PUBLICA</u>	XXXX
	90			DEUDA PUBLICA INTERNA	XXXX
60				<u>OPERACIONES AÑOS ANTERIORES</u>	XXXX
	98			OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	XXXX
70				<u>OTROS COMPROMISOS PENDIENTES</u>	XXXX
	99			OTROS COMPROMISOS PENDIENTES	XXXX
90				<u>SALDO FINAL DE CAJA</u>	XXXX
TOTAL DE EGRESOS					XXXX

b) Clasificadores presupuestarios

Esta clasificación se realiza con el propósito de uniformar los conceptos de contabilización de los hechos económicos y responden a instrucciones impartidas por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Estas se encuentran señaladas en un documento que edita anualmente el ministerio y que tiene como objetivo uniformar criterios para la ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público.

Clasificador de Ingresos

Sub- título	Item	
01		INGRESOS DE OPERACION
	01	<u>Venta de bienes y servicios</u> Son ingresos provenientes de la venta de los bienes y servicios de la actividad propia del municipio. Entre ellos hay rubros como las entradas a recintos deportivos, culturales, recreativos u otros de propiedad o administración municipal.
	02	<u>Renta de inversiones</u> Comprende los arriendos, dividendos, intereses y otros que se perciban por efecto de capitales invertibles, por ejemplo, dividendos por acciones de Chilectra, arriendos de propiedades municipales, intereses por excedentes colocados en el mercado de capitales, etc.
	03	<u>Otros ingresos propios</u> Comprende cualquier otro ingreso municipal que no provenga de su actividad principal, como la participación en el impuesto territorial, ingresos provenientes de los cementerios, etc.
	04	<u>Contribuciones municipales</u> Comprende los impuestos, contribuciones y gravámenes en beneficio del municipio establecidos en la Ley de Rentas Municipales y en otras disposiciones legales, como los ingresos provenientes de los permisos de circulación, patentes comerciales, industriales, de alcohol, profesionales, etc.
	05	<u>Derechos municipales</u> Comprende las prestaciones que se pagan a la municipalidad como contrapartida de una concesión o permiso. Se pueden mencionar los derechos de aseo incluidos en el cobro de las contribuciones de bienes o patentes municipales.
	06	<u>Fluctuaciones deudores</u> Registra las diferencias que se produzcan entre los ingresos devengados y los percibidos, por ejemplo, de permisos de circulación, patentes comerciales u otras. Es un clasificador que se trata como una cuenta de orden.

(cont.)

Sub- título	Item	
04		VENTA DE ACTIVOS
	41	<u>Activos físicos</u> Comprende los ingresos por concepto de enajenación de activos tangibles. Incluye cuotas de ventas a plazo y pago al contado.
	42	<u>Activos financieros</u> Ingresos que provienen de la venta de instrumentos financieros (ej., acciones).
06		TRANSFERENCIAS Aportes otorgados por entidades del sector público y privado que no provienen de contraprestaciones de servicios o venta de bienes.
07		OTROS INGRESOS
	73	<u>Participación del Fondo Común Municipal</u> Ingresos por concepto de la participación que se determine en el F.C.M. en conformidad a lo dispuesto en el Art.38 del D.L.3063 de 1979.
	79	<u>Otros ingresos</u> Ingresos no considerados en ítems o asignaciones anteriores, incluye por ejemplo, multas que aplican los Juzgados de Policía Local por infracciones de tránsito y otras establecidas en la ordenanza municipal respectiva; intereses por mora en pago de patentes, aportes de vecinos para ejecución de proyectos en conjunto, donaciones, herencias, etc.
08		ENDEUDAMIENTO
	82	<u>Préstamos internos de largo plazo</u> Corresponde a préstamos que se amortizan en un plazo superior a un año. Para contraer compromisos financieros en el exterior o, en forma interna que signifiquen la utilización de una línea de crédito ya contratada con el exterior, se requiere la dictación de una ley especial y la autorización del Ministerio de Hacienda. Por ejemplo, créditos para la construcción de viviendas sociales, ejecución de proyectos de gran envergadura como la pavimentación de calles, etc.
10		OPERACION DE AÑOS ANTERIORES Comprende los recursos que se perciben durante el ejercicio presupuestario, pero cuyo registro se efectúa en periodos anteriores.

(cont.)

Sub- título	Item	
11		<p>SALDO INICIAL DE CAJA Recursos propios del municipio o que deben ser integrados por otros organismos o personas, que, al 1° de enero de cada año, se encuentran en las cuentas corrientes bancarias o en efectivo.</p>

Clasificador de gastos

Sub- título	Item	
21		<p>GASTOS EN PERSONAL Son todos los gastos que se efectúan por concepto de remuneraciones y de aportes patronales al personal en actividad. Se incluyendo remuneraciones, trabajos extraordinarios, "vestuario", sobresueldos, etc.</p>
22		<p>BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO Comprende los gastos por adquisición de bienes y servicios de consumo, tales como materiales de oficina, convenios por servicios de aseo, combustible, consumo de alumbrado público, gastos computacionales, reparaciones, gastos derivados de actividades culturales, deportivas, etc.</p>
24		<p>PRESTACIONES PREVISIONALES Incluye los gastos por concepto de jubilaciones, pensiones, montepíos, subsidios, desahucios y, en general, cualquier beneficio de similar naturaleza que otorguen los organismos de previsión y el Instituto de Normalización del Estado.</p>
25		<p>TRANSFERENCIAS CORRIENTES Subvenciones a personas naturales o jurídicas, sin prestación recíproca en bienes y servicios. Incluye entre otros subvenciones a organizaciones de voluntariado, aportes a servicios traspasados de salud y educación, aporte al F.C.M., etc.</p>

(cont.)

Sub- titulo	Item
31	<p>INVERSION REAL Comprende los gastos para formación de capital y compra de activos fijos, como adquisición de equipos computacionales, máquinas y equipos de oficina, fondos destinados a financiar estudios para inversiones, construcción de obras, plazas, parques, jardines, avenidas, instalación de semáforos y otros que apunten al desarrollo urbano, social y económico de la comuna.</p>
60	<p>OPERACIONES DE AÑOS ANTERIORES Son obligaciones devengadas al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel del presupuesto que se está analizando.</p>
70	<p>OTROS COMPROMISOS PENDIENTES Deudas no incluidas o registradas al término del año calendario, por concepto de gasto en personal y cuentas pendientes del último trimestre, las que se refieren a bienes y servicios de consumo, específicamente lo relativo a consumos básicos y servicios a la comunidad, como contratos de mantención de semáforos y jardines, contratos de aseo, cuentas de teléfono, agua y luz, etc.</p>
90	<p>SALDO FINAL DE CAJA Recursos que al 31 de diciembre de un ejercicio presupuestario quedan en cuenta corriente bancaria o en efectivo. Generalmente estos saldos se encuentran en términos de obligaciones, cuyo cumplimiento se programó durante el mes de diciembre, pero que no fueron documentadas para su cobro.</p>

4.1 La ejecución presupuestaria

El presupuesto debe ser formulado a base de probables derechos o compromisos a asumir durante un año calendario. Sin embargo, para efectos de información, de apoyo al proceso de toma de decisiones y, en especial, de control y evaluación, se requiere una contabilización de los hechos reales, tanto en términos de devengado como en el movimiento monetario efectivo.

Así, el sistema de contabilidad de los municipios participa de los principios contables del **devengado** y de la **realización**.

- i. **Devengado:** es aquel principio que señala que para efectos financieros y contables se deben considerar todos los recursos y obligaciones comprometidos en el periodo, independientemente de si han sido o no percibidos o pagados. De de esta manera los gastos pueden ser debidamente relacionados con los ingresos que se generan.
- ii. **Realización:** los resultados económicos sólo deben contabilizarse cuando la operación que los origina queda perfeccionada desde el punto de vista de la legislación o de las prácticas comerciales aplicables.

a) **Las bases de registro son las siguientes:**

Para los ingresos: Ingresos devengados
Ingresos percibidos
Para los gastos : Obligación devengada
Pago efectivo

INGRESOS PRESUPUESTARIOS		GASTOS PRESUPUESTARIOS	
D	H	D	H
ING. DEVENGADO		PAGO OBLIG. DEVENGADA	
ING. PERCIBIDO			

b) **Procedimiento de la ejecución presupuestaria:**

- i. **De los Ingresos:** La recaudación corresponde a la dirección de administración y finanzas municipal y se puede llevar a cabo en forma directa o indirecta.
- ii. **Recaudación Directa:** Este tipo de recaudación se realiza por medio de cajas habilitas por las municipalidades en sus dependencias. También se considera directa la recaudación realizada a través de bancos comerciales que, por medio de convenios, lo hacen en su nombre.

- iii. **Recaudación Indirecta:** Se hace a través de la Tesorería General de la República para fondos que corresponden a aportes ministeriales, como en el caso de los servicios traspasados de educación y salud, que reciben fondos de los ministerios respectivos; el impuesto territorial; los recursos del Fondo Común Municipal asignados a cada municipio; los derechos de aseo incorporados en las contribuciones de bienes raíces; las transferencias de vehículos, etc.

Los ingresos recaudados se distribuyen presupuestariamente en resúmenes diarios de caja, imputándoselos de acuerdo a su naturaleza en la correspondiente cuenta del clasificador presupuestario. Los fondos son depositados, también diariamente, en las respectivas cuentas corrientes bancarias.

- iv. **De los Gastos:** En general, todos los gastos deben ser autorizados por el alcalde a través de un decreto que especifique las condiciones del pago. Hay cuatro tipos de decretos de pago diferentes:

- . **Decreto de pago directo para ejecutar totalmente el gasto:** Se emite para cumplir con una obligación determinada, cuyo pago se efectúa de una sola vez. El respaldo a este tipo de gasto es la solicitud de la unidad gestora, la factura y tres cotizaciones de presupuesto. Dentro de este tipo de gasto se encuentran, entre otros, las reparaciones de máquinas, servicios de empaste, suscripciones, etc.
- . **Decreto de pago como autorización para girar:** Se emite a nombre de una unidad determinada, autorizándola a girar a medida que se produzcan las necesidades. Los giros se realizan con cargo a la partida presupuestaria que autoriza este decreto. Esta modalidad de pago se utiliza para la adquisición de materiales conforme al reglamento de aprovisionamiento, para pagar los servicios básicos, o las publicaciones de avisos en medios de comunicación, etc.

- . **Decreto de pago para cumplimiento de contratos:** Se emite para pagar a un proveedor o prestador de servicios, en parcialidades o cuotas previamente convenidas mediante un contrato o convenio. El respaldo para este gasto es el oficio de solicitud de la unidad que lo administra, la copia legalizada del contrato o convenio y la factura.

- . **Decreto de pago para giros globales o fondos por rendir:** Se emite a nombre de un funcionario habilitado como girador para realizar programas o proyectos. También se utiliza para proveer de fondos para gastos menores a las unidades municipales. El respaldo a este decreto es la solicitud correspondiente por parte de la unidad y, en el caso de los programas o proyectos, se requiere además de un instructivo mediante el cual el alcalde ordena su ejecución a un determinado funcionario.

c) **Obligación del presupuesto**

El procedimiento de ejecución de los gastos comienza una vez que se recibe en la unidad de administración y finanzas la solicitud con la correspondiente documentación que soporta el gasto. Con estos antecedentes se confecciona un proyecto de decreto en el cual se imputa la partida del clasificador presupuestario que corresponda de acuerdo a su naturaleza.

Este proyecto de decreto es presentado al alcalde quien resuelve. Luego de autorizado y firmado por el alcalde, el predecreto es enviado a la Contraloría Municipal para su revisión y visado. Debe analizar cuestiones de fondo relativas al origen del gasto y las formalidades legales requeridas para el acto que lo ha originado, motivo por el cual debe tener acceso a toda la documentación relativa a los decretos.

El secretario municipal, ministro de fe en todos los actos de la municipalidad, debe firmar los documentos que materializan los actos destinados a poner en marcha el procedimiento de ejecución presupuestaria.

Una vez visado se envía nuevamente a la Secretaría Municipal donde es registrado correlativamente en su archivo, convirtiéndose así formalmente en un decreto de pago. Luego se distribuyen copias de éste a la unidad que lo solicita, a la Contraloría Municipal y a la unidad de administración y finanzas. En esta última unidad el decreto de pago da origen al registro contable de la **obligación presupuestaria**, que es el compromiso de la partida autorizado por la autoridad competente, ajustado a las normas legales de procedimiento.

Obligación Devengada y Pago

i. Del Decreto de Pago Directo

Para dar cumplimiento a esta obligación se confecciona un comprobante de egresos (C.E), que constituye la **obligación devengada**. Esta es la instancia que registra contablemente la obligación concreta y exigible.

Para el control presupuestario referente a la imputación y disponibilidad, se envía este documento (C.E) a la unidad de control municipal, la que lo devuelve visado. Así se transforma en un comprobante de pago. Desde este momento los fondos están a disposición del interesado.

Este comprobante origina el registro del pago efectivo que es la instancia que da por cancelada la obligación devengada.

ii. Del Decreto de Pago como Autorización

En este caso, la unidad que ejecuta los gastos está sujeta a ciertas normas administrativas. Así, en el caso de la adquisición de materiales, regidos por un reglamento de aprovisionamiento, el procedimiento podría ser el siguiente: una vez recibidos los pedidos de materiales efectuados por las unidades municipales se

calcula el monto la operación. Si ésta supera la cien unidades tributarias mensuales es necesario llamar a propuesta pública; en caso contrario, basta con presentar tres cotizaciones. Cuando se ha adjudicado la propuesta o elegido el proveedor que ofrece las mejores condiciones, se envía una orden de compra que permite que el proveedor envíe la mercancía acompañada de la factura correspondiente.

Con estos antecedentes (pedido de materiales, orden de compra, cotización o acta de adjudicación, guía de entrega y factura del proveedor) la unidad de aprovisionamiento confecciona el C.E., imputando el gasto en las partidas presupuestarias autorizadas por el decreto. Luego se envía una copia del C.E. a la unidad de administración y finanzas donde se registra la obligación devengada. El resto de los documentos son remitidos a la Contraloría Municipal para que controle del cumplimiento de las normas administrativas que rigen este tipo de gasto, las imputaciones y las disponibilidades. Luego que la Contraloría da su conformidad, mediante visado, envía los antecedentes a la unidad de administración y finanzas donde se convierte formalmente en un comprobante de pago (C.P), con el que se registra contablemente el pago efectivo.

iii. Del Decreto para cumplimiento de contratos

Para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por medio de un contrato o convenio, la unidad a la cual le son prestados los servicios o ejecutados los trabajos debe enviar la factura del proveedor o prestador del servicio y la copia legalizada del contrato o convenio a la unidad de administración y finanzas donde se confecciona el comprobante de egreso. Este se envía a la Contraloría Municipal para el control presupuestario y del cumplimiento de las normas legales procedentes. Una vez que los documentos han sido visados se devuelven a la unidad de administración y finanzas donde, junto con registrar la obligación

devengada con el C.E., se confecciona el C.P. con el cual se registra el pago efectivo.

iv. Del Decreto de Pago para Giros Globales

Cuando, por medio de un decreto, se ponen fondos a disposición de alguna unidad municipal, el procedimiento a seguir para rendir cuentas es el siguiente:

Para gastos menores, se asigna a todas las unidades una cantidad de dinero para el año. Con ella puede comprar los materiales que le permitan desempeñar su labor, para elementos de primeros auxilios, etc.. Normalmente, los fondos se van entregando en cuotas.

La unidad de administración y finanzas recibe la autorización o decreto que se establece el monto de la cuota asignada a cada unidad y remite un comprobante de pago con el cual se hace entrega de los fondos.

Cuando las unidades han consumido los recursos otorgados deben rendir cuenta detallada de los gastos como requisito previo para que se le asigne la siguiente cuota. Para ello deben confeccionar una rendición de cuentas y remitirla a la Contraloría Municipal, la que verifica si los gastos se ajustan a las normas que los rigen, entre ellas, por ejemplo, el valor máximo a que puede alcanzar una compra o gasto, si se trata de un tipo de gasto permitido, etc.

Visada la documentación por el órgano contralor, los antecedentes se remiten a la unidad de administración y finanzas para que entregue la siguiente cuota.

Si las unidades no gastan todos los fondos que les han sido asignados la rendición de cuentas, que es el gasto real, sería por un valor menor que el monto otorgado. En este caso, la diferencia

debe ser reintegrada. Por este motivo la contabilización de la obligación presupuestaria y el pago efectivo se registra con el respaldo de la rendición de cuentas.

d) Flexibilidad presupuestaria

En el proceso de ejecución presupuestaria y como consecuencia el control de la misma, se presentan variadas situaciones que llevan a introducir modificaciones al presupuesto. Dichas situaciones pueden provocar traspasos de una partida a otra, sea por falta de disponibilidad, sea por la creación de una nueva cuenta para imputar correctamente un gasto o ingreso, etc. Las modificaciones presupuestarias se realizan decreto alcaldicio y deben ajustarse a las normas de flexibilidad presupuestaria que para estos efectos dicta anualmente el Ministerio de Hacienda para toda la administración pública.

Cuando la modificación afecta el nivel de desagregación en que fue aprobado el presupuesto (subtítulo), se requiere la aprobación del CODECO. En caso contrario, si sólo se requiere por ejemplo, el traspaso desde una asignación a una subasignación o viceversa, bastará una resolución de la unidad de administración y finanzas.

e) Informes de la ejecución presupuestaria

El registro y ordenamiento sistemático de los hechos económico - financieros permite obtener periódicamente los estados de las cuentas en relación a las disponibilidades o de la obligación devengada, etc. Estos informes debe ser emitidos oportunamente para permitir el control interno y externo. El interno lo lleva a cabo la Contraloría municipal y el externo la Contraloría General de la República y la Cámara de Diputados. Las municipalidades están obligadas a entregar mensualmente un informe claro y preciso de las variaciones presupuestarias - financieras y de patrimonio a la

Contraloría General de la República para que ésta pueda llevar a cabo la consolidación a nivel nacional.

Los informes más relevantes son:

- Para el control interno: el estado de comportamiento presupuestario, el estado de disponibilidades presupuestarias y el balance de comprobación y de saldos.
- Para el control externo: el informe mensual de la variación presupuestaria, el informe mensual de la gestión financiera y el balance de la ejecución presupuestaria.

4.1.1 Control de la ejecución presupuestaria

La ejecución del presupuesto municipal y el control del mismo van indisolublemente unidos. Cada acto, cada fase de la ejecución está sujeta a una revisión, a una comprobación, a un seguimiento para asegurar la eficiencia en el uso de los recursos y cumplir, además, con las normas legales y reglamentarias que lo rigen.

Los órganos de control interno efectúan su labor mediante mecanismos que tienden a prevenir el error, antes que a efectuar una revisión con miras a corregir las deficiencias una vez que ellas se han producido.

Los mecanismos de control tienen, básicamente dos objetivos:

- la protección de los intereses de la municipalidad, informando acerca de las deficiencias para configurar una base de acción correctiva de los errores que puedan haberse cometido.
- la promoción de la eficiencia de la organización, principalmente a través de recomendaciones para mejorar

los procedimientos con que se ejecutan las distintas fases de la operación.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades ha configurado un sistema global de control que parte desde el interior del municipio, a través de algunas unidades y del CODECO, hasta la Contraloría General de la República.

En el control de la ejecución del presupuesto participan las unidades responsables de su realización, por ejemplo, las unidades ejecutoras que tienen a su cargo la realización de los proyectos de inversión tienen las facultades para comprometer el presupuesto y deben dar un correcto uso a los recursos y velar por el cumplimiento de los objetivos prefijados. De igual forma participan las unidades responsables de programas incrementales.

El control de los gastos administrativos, en lo referente a los consumos básicos, servicios generales, de personal, procesamiento de datos, de movilización, etc., está a cargo de los llamados servicios internos cuya operación fue explicada cuando se habló del presupuesto interno (ver centros de costos). Ellas asignan los recursos que requieren las demás unidades del municipio para cumplir con sus funciones y controlar el buen manejo de los mismos.

Finalmente, la unidad de administración y finanzas tiene a su cargo el control de las partidas presupuestarias en lo que se refiere a las disponibilidades, a las modificaciones, a la creación de nuevas partidas, etc. Para estos efectos se emiten periódicamente informes de disponibilidades y de comportamiento presupuestario, de cuyo análisis se desprenden las posibles modificaciones al presupuesto.

4.1.2 Evaluación

La evaluación presupuestaria tiene por finalidad medir la eficacia y eficiencia en la ejecución del presupuesto, comparando los resultados obtenidos con las metas proyectadas. Se determina así el grado de desviación o cumplimiento, para adoptar las medidas correctivas del caso y garantizar la óptima utilización de los recursos.

La evaluación constituye el proceso de retroalimentación que otorga la información necesaria para la formulación del presupuesto del siguiente período.

En el proceso de evaluación, se distinguen las siguientes fases:

- Medición de resultados obtenidos
- Examen de los resultados en comparación con las metas previstas,
- Análisis de las desviaciones y descripción de sus causas,
- Definición de las medidas correctivas,
- Adopción de medidas correctivas y su aplicación en el sistema

En la práctica, control y evaluación son labores concomitantes, dos aspectos de un mismo proceso. Ambos procesos se realizan en forma paralela. La medición de los resultados de la ejecución presupuestaria se efectúa durante el proceso de la misma y, al mismo tiempo se está obteniendo información utilizable para el próximo período. El control y la evaluación dan como resultado correcciones y rectificaciones concordantes con las operaciones.

La medición de los resultados de la ejecución presupuestaria entrega información que sirve para la evaluación.

Algunos de los informes de evaluación son:

- Flujo de caja: es la proyección que muestra la capacidad de pago de acuerdo al comportamiento de los ingresos.
- Comportamiento presupuestario: es el informe que muestra las variaciones de los ingresos y gastos presupuestarios y el cumplimiento.

4.2 Presupuesto interno

La presentación del presupuesto, bajo la modalidad de presupuesto interno, está orientada a incrementar la participación de los directores de departamento y jefes de proyecto en la gestión financiera municipal. Al mismo tiempo, pone a disposición de las unidades responsables de la ejecución de las tareas municipales, información necesarios para un eficiente manejo de los recursos financieros disponibles.

El ordenamiento de las partidas que presenta el presupuesto interno se basa en el **objetivo que persigue cada gasto**. Esto hace que su presentación difiera de la propia del presupuesto oficial. Ella se estructura, como se señalara en su oportunidad, en función a los clasificadores presupuestarios que determina el Ministerio de Hacienda.

El municipio puede desagregar su acción en programas y proyectos, entendiendo como tales, el conjunto de acciones o trabajos de carácter eventual o permanente con una finalidad específica, de servicio interno, o hacia la comunidad.

Estos programas y proyectos tienen la calidad de **Centros de Costos**, para los efectos de los procedimientos de administración del presupuesto municipal.

El presupuesto municipal, desagregado por proyectos y programas puede denominarse "presupuesto por programa" y está orientado a satisfacer las necesidades de información que requiere

el municipio en lo que se refiere al sistema de administración por proyectos.

4.2.1 Estructura del presupuesto interno

a) Centros de costos

El ordenamiento que presenta el plan de cuentas del presupuesto interno es similar a la organización administrativa del municipio, ya que está orientado a asociar los gastos según los programas y proyectos que se realizan.

Cada uno de los programas y proyectos del municipio está definido como un centro de costos al cual se le ha asignado una codificación que deja expresamente contenida la unidad administrativa de la cual depende (departamentos o unidades asesoras) y el área a la que pertenece.

b) Clasificación de gastos

El presupuesto de cada programa o proyecto, presenta los siguientes clasificadores de gasto:

- **Clasificadores exclusivos de gastos.** Comprende aquellas partidas del presupuesto oficial asignadas a una sola unidad del municipio. Como ejemplo pueden señalarse las semillas, tierra, árboles, etc., que debe adquirir el departamento de jardines.
- **Clasificadores internos de gastos.** Existe ítems de gastos de presupuesto OfIsial cgepartados por dos o más unidades del municipio y por lo tanto el gasto debe ser distribuido entre ellas. Tal es el caso, por ejemplo, de la bencina, los gastos del personal, etc., que se distribuyen entre las unidades usuarias a través de un conjunto de servicios internos, cuyo funcionamiento se describe en el siguiente punto.

c) **Servicios internos**

Son las actividades de tipo administrativo que realizan algunos departamentos con el objeto de proveer de los bienes y servicios que requiere el resto del municipio. Los gastos en que incurren son prorrateados entre los diferentes programas y proyectos en la proporción de los servicios que cada uno de ellos demanda.

Estos servicios están asignados a las unidades responsables de atender las necesidades administrativas de los departamentos y actividades usuarias, y son coordinadas por el jefe de la unidad de administración y finanzas, y a cada uno de ellos se le ha asignado un clasificador interno de gasto.

A continuación se describe brevemente algunos posibles servicios internos.

Recursos Humanos. Está bajo la responsabilidad del departamento de personal y comprende la provisión de los funcionarios de planta, a contrata y personal a honorarios requeridos para la realización de las tareas asignadas a cada una de las unidades del municipio, incluyendo el pago de sus remuneraciones y la provisión de su ropa de trabajo.

Movilización. Suministra los vehículos, con sus choferes, en condiciones de operación a los diferentes departamentos. Puede estar encargado a la unidad de transporte.

Egresos corrientes suministrados por aprovisionamiento (ECA)
Este servicio comprende el suministro de materiales e insumos financiados con los egresos corrientes de que dispone cada actividad. Su responsabilidad puede recaer en la unidad de abastecimientos. Se trata por ejemplo de materiales de oficina, enseñanza, fotocopias, etc.

Procesamiento de datos

El suministro de este servicio debería ser coordinado por una unidad de informática, y comprende la provisión de los servicios de procesamiento de datos, de diversa índole, que el municipio produce él mismo o contrata con empresas privadas.

Publicidad y difusión

Las necesidades de publicidad en los medios de comunicación social, la amplificación de sonidos (micrófonos, parlantes, etc.) y las campañas de difusión o publicidad podrían ser atendidas por la unidad de relaciones públicas.

Egresos corrientes de pago directo (ECPD)

La adquisición de servicios necesarios para el funcionamiento administrativo del municipio configura un servicio interno que, a diferencia de los anteriores, es efectuado directamente por los usuarios. La autorización de cada gasto, se obtiene a través del departamento de tesorería. Dentro de este tipo de gastos se pueden mencionar el arreglo de máquinas de oficina, los gastos menores, las suscripciones, etc.

b) Niveles de desagregación del presupuesto interno

El presupuesto interno presenta dos niveles de desagregación:

- i. Uno denominado presupuesto por departamento, lo distribuye entre las distintas unidades que configuran la estructura municipal;
- ii. Otro, más detallado, la desagrega por proyectos y programas y configura el presupuesto por programa.

c) Procedimiento de imputación de los costos por programa

Es un sistema de registro de cada uno de los gastos municipales, según el programa o proyecto con que dichos gastos se relacionen. La imputación de los clasificadores se realiza de acuerdo al procedimiento que se señala más adelante.

Se diferencian cuatro tipos de registros que puedan afectar los diversos clasificadores de gastos de cada actividad y que son:

- **Presupuesto vigente.** Indica el monto total que dispone el clasificador de gastos en el programa o proyecto correspondiente para el año calendario.
- **Monto comprometido.** Representa los recursos totales comprometidos en la realización de cada programa o proyecto por clasificador de gastos.

El instrumento que compromete los recursos es el decreto emitido por el alcalde, o la resolución de director de la unidad ejecutora, cuando ha sido autorizado por expresa delegación alcaldicia.

- **Monto devengado.** Corresponde a los pagos requeridos a la municipalidad, documentados con las facturas o boletas de servicios correspondientes. Este registro es efectuado por la unidad de presupuesto, en el momento que recibe el documento de cobro por parte del proveedor.
- **Egreso ejecutado.** Comprende el registro de los montos efectivamente cancelados por el municipio, y cuya contabilización final ha sido realizada en la unidad de tesorería.

d) **Sistema de información periódica**

Es conveniente que mensualmente los directores de departamento y jefes de proyectos reciban un informe detallado de los registros imputados a los programas y proyectos a su cargo, diferenciando los cuatro tipos de registros referidos en el punto precedente.

Análogamente, debiera disponerse de la información agregada por unidades y totalizado, de acuerdo a los fondos que presenta el presupuesto por departamento.

4.2.2 **Descripción general de la operación del presupuesto municipal**

El mecanismo de operación de cada una de las partidas del presupuesto municipal es diferente según se trate de un clasificador exclusivo de gastos o de un clasificador interno. Por esta razón ambas situaciones se tratan por separado.

a) **Clasificadores exclusivos de gastos**

Las partidas del presupuesto oficial se asignan con exclusividad a cada unidad del municipio, la cual es responsable de

distribuir las entre los distintos programas y proyectos de su dependencia.

Las economías que se logren y las mayores necesidades que se produzcan durante el año, en cualquiera de estos clasificadores exclusivos de gastos, sólo pueden resolverse por decreto alcaldicio.

Con este objeto las unidades interesadas en obtener una modificación presupuestal deben remitir la información que justifique esta solicitud acompañando el formulario correspondiente a la Secretaría Comunal de Planificación, para su análisis y priorización.

b) Clasificadores internos de gastos

La distribución proporcional de los gastos correspondientes a los servicios internos empleados por los distintos programas y proyectos del municipio, se realiza por medio de los clasificadores internos de gastos.

Las unidades usuarias deben presentar a los responsables de los servicios internos las necesidades de los programas y proyectos a su cargo, en la oportunidad que corresponda y en los formularios que en cada caso se indique.

Corresponde a directores responsables de los servicios internos suministrar los servicios sujetos a los procedimientos y autorizaciones establecidos en cada caso.

También son responsables de suministrar a la unidad de tesorería la información que le permita imputar a cada proyecto o programa los gastos incurridos.

Cada programa y proyecto del municipio tiene asignada las correspondientes partidas en los clasificadores internos de gastos.

El control de los gastos es responsabilidad de los jefes de los proyectos y de los directores departamentales, los que deberán evitar que se produzcan sobregiros en las respectivas cuentas.

Si los recursos presupuestados en un determinado clasificador interno de gasto de un programa o proyecto resultasen insuficientes, pueden allegarse nuevos recursos, a través de las siguientes etapas graduales:

i. Redistribución interna

Los jefes de departamento estarán facultados para redistribuir los recursos presupuestados en los programas y proyectos a su cargo, siempre que ello se realice en el mismo clasificador interno de gastos, debiendo comunicarlo de inmediato al director de la unidad responsable del servicio interno respectivo.

Este último remitirá el formulario con su correspondiente autorización al departamento de tesorería, a fin de que sea anotado el traspaso correspondiente en los registros contables y computacionales, si éstos existen.

ii. Asignación de Recursos adicionales

Cuando las necesidades no alcanzan a ser satisfechas al interior de un mismo departamento, debe solicitarse el incremento presupuestario al director del servicio interno respectivo. Dicha solicitud deberá acompañarse de la justificación pertinente por parte del jefe del departamento interesado.

4.2.3 Ejemplo de la operación de los clasificadores internos de gasto en un municipio determinado

En la Municipalidad de Santiago, actualmente los clasificadores internos de gastos están relacionados con los servicios internos y abarcan los siguientes rubros:

- 1.- Recursos Humanos "RH"
- 2.- Movilización "MOV"
- 3.- Egresos Corrientes Sumistrados por Aprovisionamiento "ECA"
- 4.- Procesamiento de Datos "INF"
- 5.- Publicidad y Difusión "P y D"
- 6.- Egresos Corrientes de Pago Directo "ECPD"

Recursos Humanos ("RH")

Descripción

Comprende el personal suministrado por el departamento de personal a las distintas unidades del municipio.

Considera el pago de las remuneraciones, horas extraordinarias, bono de movilización, etc. así como también el vestuario y calzado adecuado al tipo de labor que realiza el personal.

Departamento responsable de otorgar el servicio: Departamento de Personal

Procedimiento de operación

Las necesidades de personal, vestuario, etc. cada unidad administrativa deben ser comunicadas al jefe del departamento de personal, quien calificará las demandas de las unidades usuarias y las remitirá oportunamente.

Mensualmente, el jefe de departamento de personal remitirá a la Tesorería Municipal un informe conteniendo la distribución de los gastos en los programas y proyectos del municipio, para el registro correspondiente.

Movilización ("M")**Descripción:**

Se imputará a este concepto los gastos proporcionales en que incurre cada unidad al emplear los vehículos municipales.

A fin de obtener costos más reales, se han diferenciado las siguientes flotas de camiones recolectores, vehículos medianos, vehículos menores.

Unidad responsable de otorgar el servicio: Sub-departamento de Mantenimiento

Procedimiento de Operación

La mayor parte de los vehículos del municipio están asignados a los departamentos usuarios, que son responsables de optimizar los recorridos. Se registra la cantidad de kilómetros totales consumidos en cada proyecto y programa.

La unidad de mantenimiento, por su parte, se ocupa de procurar chóferes y mecánicos, combustible, lubricantes, y repuestos necesarios para la circulación de los vehículos.

Con algunos vehículos se conforma un **pool** (grupo operativo de asignación específica) destinado a satisfacer las necesidades esporádicas que se presentan en las distintas unidades del municipio.

La unidad informa mensualmente al Departamento de Tesorería la distribución de los gastos en que incurre cada programa y proyecto. Dicha distribución se realiza en base a los kilómetros recorridos por los vehículos de cada una de las flotas.

Egreso corriente suministrado por aprovisionamiento ("ECA")**Descripción**

Corresponde a los gastos en que incurre cada unidad municipal por la adquisición de bienes de consumo para su funcionamiento.

Departamento responsable de otorgar el servicio: Dirección de Gestión Administrativa

Procedimiento de Operación:

El departamento de aprovisionamiento por medio de circulares, ha indicado el procedimiento a través del cual cada unidad usuaria debe solicitar los insumos y materiales. En resumen, dichas solicitudes se formalizan a través de formularios ad hoc, en los cuales debe señalarse expresamente el código del centro de costo al cual se imputará cada gasto.

El departamento de aprovisionamiento remitirá a la tesorería municipal una copia valorizada del comprobante de entrega de materiales, indicando el programa o proyecto al cual se imputará el gasto.

Procesamiento de Datos ("INF")

Descripción

Comprende los gastos en que incurre cada unidad para satisfacer sus necesidades de proceso de información, a través de sistemas computacionales contratados.

**Unidad responsable de coordinar la entrega del servicio:
Unidad de Informática.**

Procedimiento de Operación

Los departamentos usuarios de los sistemas y programas de procesamiento de datos, contratados con empresas privadas se entenderán directamente con dichas empresas para la operación de los programas, remitiendo a la Unidad de Informática los antecedentes que le permita mantener un seguimiento técnico y administrativo de los contratos y visar las facturas.

En cuanto al desarrollo y puesta en práctica de nuevos sistemas y a la adecuación de los actuales, los departamento contarán con el apoyo técnico de la Unidad de Informática. Esta colabora en la definición de los sistemas, en la presentación al

comité de informática, en la preparación de las bases de las propuestas y en la evaluación de las mismas.

La unidad de informática autoriza el suministro de papel y otros insumos necesarios para la operación de los programas, cuando corresponda, siendo la responsable de calcular los gastos en que incurre cada actividad por este concepto.

El jefe de la Unidad de Informática remite a la Tesorería Municipal un informe mensual que contiene la distribución por programas y proyectos de todas las facturas remitidas en el período.

Publicidad y Difusión ("P y D")

Descripción

Incluye los gastos relacionados con la publicación de avisos en los medios de comunicación social, la amplificación de sonido (micrófonos, parlantes, etc.), y las campañas de difusión que requieren las diversas unidades del municipio.

Unidad responsable de coordinar la entrega del servicio:

Unidad de Relaciones Públicas

Los departamentos usuarios deben remitir al Secretario Municipal las solicitudes, especificando claramente el contenido y el período en que deben publicarse los anuncios.

Análogamente, deben solicitar a la Unidad de Relaciones Públicas, y con la debida antelación, los requerimientos de equipos de amplificación de sonido.

Respecto de las campañas de difusión, los departamentos interesados deberán coordinar con el Secretario Municipal la contratación de dichas campañas, desde el punto de vista del contenido de los mensajes y la forma en que se llevarán a cabo los programas pertinentes.

4.3 El balance

4.3.1 El balance de ejecución presupuestaria

Muestra, en primer término, los presupuestos inicial y terminal o vigente al momento de la ejecución del balance. De la comparación de ambos se desprenden las modificaciones que lo han afectado durante el período. Por otra parte, muestra los ingresos percibidos a través de los distintos rubros, estableciendo el grado de cumplimiento del presupuesto de ingresos.

Respecto a los egresos, el balance de ejecución presupuestaria debe señalar lo que se llama "obligación devengada", es decir, los pagos ya comprometidos a través de una documentación oficial. Esta obligación devengada, al compararse con el gasto presupuestado, indica el grado de cumplimiento de la estimación inicial. Además la diferencia entre la **obligación devengada** y lo **efectivamente pagado** información acerca de lo que es la **deuda exigible** que es, obviamente un compromiso ineludible.

Los saldos de las cuentas de este balance permiten decidir si corresponde o no una modificación al presupuesto, si pueden comprometerse nuevos recursos, etc. Dependiendo de los resultados que arroje el balance se puede incluso reformular el presupuesto municipal.

4.3.2 Balance general

A diferencia del anterior, éste refleja, además de la ejecución presupuestaria, los restantes componentes de los recursos y obligaciones del municipio: fondos, bienes, deudas y patrimonio.

La información contiene la totalidad de los recursos y obligaciones, por lo que en ella se encuentran integrados los movimientos financiero-presupuestarios y patrimoniales.

La utilidad del balance general es que entrega información sobre las tendencias de mediano y largo plazo a partir de las cuales se pueden formular políticas generales de administración municipal.

a) Integración financiero-presupuestaria y patrimonial

El sistema de Contabilidad General de la Nación integra los movimientos financieros de tipo presupuestario y patrimonial. La contabilidad refleja las variaciones en la composición de los recursos y las obligaciones de los municipios, expresados en términos monetarios.

El presupuesto y la contabilidad tienen objetivos y principios distintos y son independientes uno del otro. Sin embargo, existe una adecuada compatibilización de conceptos que hacen comparables las proyecciones presupuestario-financieras con el cumplimiento efectivo de ellas, detectándose posibles desviaciones.

En consecuencia, se excluyen de las anotaciones contables las estimaciones financieras del presupuesto, por no corresponder a hechos económicos reales.

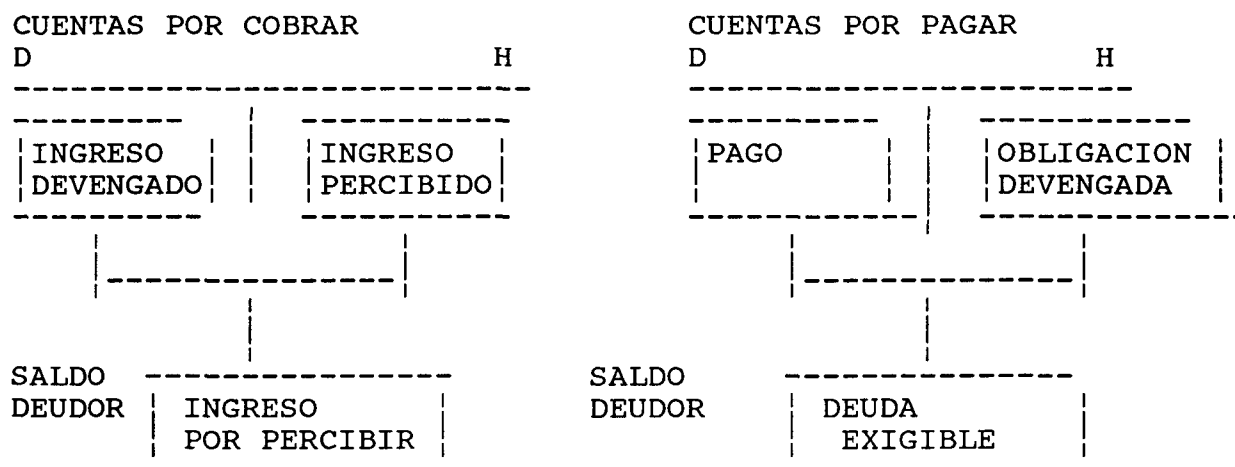
Desde el punto de vista de los sistemas de información se tienen tres subsistemas: de contabilidad, de presupuesto y de integración. En los tres se produce una entrada, un proceso y una salida. En la contabilidad se toman los hechos económicos reales, se procesan y luego se obtienen los estados financieros. En cambio, el presupuesto es una estimación de ingresos y gastos probables a ejecutarse. Está sujeto a modificaciones que entregan una nueva información para el próximo proceso presupuestario.

La salida de ambos subsistemas constituye la fuente de entrada de datos del subsistema de integración, que proporciona como producto una comparación entre las proyecciones y los hechos

económicos reales. Surgen así desviaciones entre lo esperado y lo efectivamente ejecutado.

La compatibilización entre conceptos presupuestarios y contables se da en términos de cuentas por cobrar y cuentas por pagar puesto que, al momento de hacer efectivo el ingreso presupuestario independientemente de su percepción monetaria, se devenga de un derecho a favor del municipio, que técnicamente se refleja en una cuenta por cobrar. Por el contrario, al producirse un gasto presupuestario, al margen de su cancelación efectiva, se devenga una obligación a asumir por el municipio, lo que contablemente se refleja en una cuenta por pagar.

De los cargos y abonos de dichas cuentas es posible obtener una doble información. Los débitos de las cuentas por cobrar corresponden a los derechos a percibir, y los créditos a su percepción efectiva. El devengamiento financiero y la percepción efectiva son datos comparables con las proyecciones presupuestarias. Por el contrario, los créditos de las cuentas por pagar corresponden a los compromisos monetarios asumidos por el municipio y los débitos al pago efectivo de dichas obligaciones. Las obligaciones financieras devengadas y lo efectivamente pagado pueden ser analizados respecto a las proyecciones presupuestarias. El tratamiento contable, en síntesis, es el siguiente:



4.4 Flujo financiero

Hay un municipio con mayores recursos y más responsabilidades y una comunidad cada vez más activa, que exige tecnificar procesos, modernizar de procedimientos, capacitar profesionales para que apliquen métodos y mecanismos que optimicen el uso de los recursos y que realicen una gestión financiera acorde a las nuevas exigencias.

La gestión financiera lleva involucrada, funciones como:

- Determinar el volumen de ingresos que generará el municipio,
- Distribuir eficientemente los fondos entre los diversos ítems,
- Evaluar posibles fuentes de financiamiento alternativas.

Si bien en algunos municipios este proceso ha sido de modernización rápido, existen muchos que aún mantienen viejos esquemas de presupuestación y manejo financiero. Sin embargo, el avance de la tecnología llevará a un manejo cada vez más eficiente de los recursos que, en definitiva, significa también un beneficio para la comunidad.

El análisis de flujo financiero consiste en un pronóstico de los posibles ingresos y gastos durante sucesivos periodos de tiempo. Indica el **momento** y **volumen** de los probables ingresos y gastos durante el periodo presupuestario. Con esta información pueden determinarse los futuros déficits, su forma de financiamiento y ejercer un control sobre las disponibilidades y la liquidez del municipio.

a) **Preparación de un flujo financiero**

i. **Ingresos**

Los bienes y recursos financieros que integran el patrimonio municipal son:

- **Los bienes corporales e incorporales que posean o adquieran a cualquier título.**

Se deben determinar, por ejemplo, las cuotas a recibir por activos fijos vendidos, los montos a percibir por remates, los dividendos por acciones, la venta de acciones o cualquier otro ingreso de esta naturaleza que pueda producirse dentro de la normativa vigente. Es vital calcular los porcentajes de mora y rendimiento esperado.

- **Derechos que cobren por los servicios que prestan y por los permisos y concesiones que otorguen.**

Los derechos correspondientes a servicios, concesiones o permisos cuyas tasas no están en la ley o considerados específicamente en el art. 42, o los nuevos servicios creados por las municipalidades, se determinarán mediante ordenanzas locales comunicadas al intendente regional y publicadas en el Diario Oficial en el mes de enero de cada año.

Hay que tener clara su estacionalidad, variabilidad, porcentaje esperado de rendimiento y estimar las variables económicas que inciden en la determinación de su valor final.

- **Los ingresos que perciban con motivo de actividades propias o de establecimientos de su dependencia.**

Son las rentas que provienen de las empresas, establecimientos y servicios públicos municipales. Hay que determinar su crecimiento, reajustabilidad, rendimiento esperado.

- **Los ingresos que recauden por los tributos establecidos dentro de los marcos que la ley señale, que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local para ser destinados a obra de desarrollo comunal.** Se percibirán en los términos que establezca el marco legal; tienen un objetivo muy específico y que su rendimiento dependerá justament,e del fin para el que fue concebido, siendo probable que sean esporádicos.

- **Las multas.**
Se trata de multas fijadas en las ordenanzas municipales con acuerdo del CODECO, (las que no pueden exceder de cinco unidades tributarias mensuales) y aquellas multas que estan contenidas en la legislación a beneficio municipal. Estos ingresos son de difícil determinación ya que están relacionados con un comportamiento de la comunidad y de los contribuyentes en general que no están sujetos a patrones prefijados.

- **Otros ingresos que le corresponden en virtud de las leyes vigentes.**
Entre ellos, puede mencionarse el impuesto por permiso de circulación, la contribución de patentes comerciales y la contribución de bienes raíces. Cada uno de ellos debe ser analizado en forma separada por cuanto su comportamiento y estacionalidad son distintos. Hay que recordar que responden a variables de tipo económico y medidas sobre las cuales, muchas veces, la autoridad municipal no tiene incidencia (su porcentaje y reavalúo, entre otros).

ii. Gastos

La determinación de los gastos responde al ejercicio de las funciones de las municipalidades, como también al financiamiento de

la estructura organizacional que ella requiere. El ámbito de los gastos municipales es amplio, si se toma en cuenta la cantidad de funciones asignadas a los municipios, por lo cual es necesario evaluar y determinar las prioridades de modo de satisfacer el mayor cantidad de necesidades con los recursos con que cada municipio cuenta.

- **Gastos en personal**

Es necesario determinar los recursos requeridos para financiar el personal de planta y tener en cuenta un posible reajuste de sus remuneraciones durante el año. Este rubro se puede calificar como fijo considerando la reglamentación vigente.

También aquí entran las remuneraciones variables que corresponden a honorarios y horas extraordinarias y que tienen cierta flexibilidad en caso de ser necesario.

- **Gastos en bienes y servicios de consumo.**

Contempla los gastos por adquisiciones de bienes de consumo y servicios no personales, necesarios para el cumplimiento de las funciones. Incluye, entre otros, los contratos por mantención, servicios computacionales, adquisición materiales de oficina, combustibles, estudios e investigaciones. Como se ve, la gama es amplia y el comportamiento de cada uno de estos ítems responde a diversas variables. Los contratos implican una obligación permanente y cada uno de ellos tienen sistemas de reajustabilidad distintos, por lo cual es necesario proyectar los índices de reajustabilidad mensual, para estimar los valores más cercanos a la realidad.

Otro rubro de alta incidencia es el relativo a los consumos básicos (alumbrado, agua potable y alcantarillado, teléfono) cada uno de ellos tiene un

crecimiento que no responde necesariamente a tasas de IPC sino a tarifas determinadas por las empresas, lo que hace difícil su proyección. Debido a esto hay que atender a su posible variabilidad, y ejercer también un control interno permanente para evitar consumos desproporcionados.

- **Transferencias corrientes**

Incluye el aporte al déficit de los servicios traspasados (salud, educación), el aporte, que en algunos municipios deben hacer al Fondo Común Municipal por concepto de patentes comerciales y por concepto de permisos de circulación, y subvenciones a entidades sin fines de lucro, entre otros.

El aporte a los servicios traspasados para cubrir su déficit operacional es de determinación es relativamente fácil y no debiera tener más variaciones que las propias del servicio.

Fondo Común Municipal está relacionado con los ingresos por los conceptos señalados y su pago debe ajustarse en las fechas determinadas por el Ministerio del Interior (posterior a las fechas de ingresos de estos fondos al municipio), por lo que existe una obligatoriedad en las fechas de pago.

El otorgamiento y pago de las subvenciones a entidades sin fines de lucro es discrecional, con excepción de aquellas con las cuales existan convenios en los que se han establecido montos y formas de pago. Es así, un rubro de mayor flexibilidad, en el caso de ser ello necesario.

- **Inversión real**

Incluye los gastos para comprar activos físicos (bienes muebles inventariables, ejecución de proyectos, estudios; inversión financiera). Su monto total es discrecional y la determinación de su flujo está relacionada con los programas de ejecuciones y adquisiciones que se establezcan por las unidades responsables.

iii. Operación

Es el ítem de mayor flexibilidad cuando no se encuentra comprometido. Cuando hay seguridad de haber tenido en cuenta todos los ingresos y egresos posibles de caja, se consolidan para obtener el flujo de fondos para cada mes y, por ende, el valor neto. Con ello se visualizan los posibles déficit o superávit determinándose el momento y la magnitud de las futuras necesidades financieras. Esta información debe utilizarse para adoptar decisiones para su solución, como también para manejar la posición de la caja y planear la inversión de los posibles excedentes en el mercado de capitales. El resultado es claramente una transferencia de fondos de caja a valores negociables y viceversa.

Es importante enfatizar que el flujo de caja es únicamente un estimativo de futuros flujos de fondos. Los flujos reales se desviarán con mayor o menor amplitud de los esperados en función del cuidado con que se prepare el presupuesto y de la variabilidad de los flujos resultantes como consecuencia de la naturaleza del municipio, que está sujeto a normas que pueden producir variaciones de su comportamiento. El flujo financiero debe necesariamente suministrar información sobre resultados posibles y, bajo suposiciones o escenarios diversos, elaborar flujos alternativos que permitan visualizar la magnitud de posibles impactos de darse ciertas situaciones.

Esta información permite determinar los saldos mínimos de caja, con lo cual el municipio puede planificar márgenes de seguridad, que le eviten tener que enfrentar déficits imprevistos.

El endeudamiento a corto plazo (menos de un año) es imposible en la práctica, considerando las limitaciones legales. Por lo cual, el financiamiento de los déficit de caja debe provenir de ajustes internos en los gastos.

4.5 Endeudamiento y arrendamiento con compromiso de compra

a) Endeudamiento

Se tratará aquí de la financiación a mediano y largo plazo. Se requiere un texto legal que autorice al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, que deberán ser destinados a proyectos específicos (art. 60 N° 7 y 8 de la Constitución Política del Estado y Título IV del Decreto Ley N° 1263).

La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales debe hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

Hay dos condiciones al endeudamiento municipal a través de esta vía: primero, el préstamo debe orientarse a financiar proyectos específicos; segundo, estos proyectos deben ser ejecutados dentro de un período presidencial. Se busca con ellas no comprometer indiscriminadamente recursos municipales y dejar posibilidades de inversión a futuras autoridades buscando que no se destinen a financiamiento de déficits operacionales o gastos básicos, sino más bien a iniciativas que propendan al desarrollo

local y que no sea factible financiar con recursos propios en un periodo determinado. Asimismo, se quiere ...

Actualmente las municipalidades pueden recurrir a endeudamiento para la ejecución de programas de construcción de viviendas económicas e infraestructura sanitaria, ya que ello está expresamente autorizado legalmente (Ley 18138 de 1982).

b) Arrendamiento con compromiso de compra

Otra forma de financiación a mediano plazo, que se emplea para satisfacer necesidades más permanentes como la adquisición de activos fijos, es el sistema de contrato de arrendamiento de bienes muebles con opción de compra del bien arrendado (Sistema de **leasing**). Es una alternativa que requiere expresa autorización del Ministerio de Hacienda (art. 11 Ley de Presupuestos N° 19.012 del Sector Público de 1991).

Esta restricción expresa tiene su base en argumentos que se relacionan con la capacidad de dar cumplimiento a estas obligaciones, las que deben tener un fin determinado y muy específico. Los medios para cancelar los préstamos se originan, igualmente en los recursos generados en años futuros, lo que requiere necesariamente de un análisis de los flujos netos esperados.