
Serie Política Fiscal

101

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL:
LOS INGRESOS MUNICIPALES Y REGIONALES
EN CHILE**

Juan Pablo Valenzuela Barros



NACIONES UNIDAS

**Proyecto Regional de Descentralización Fiscal
CEPAL/GTZ**

Este documento fue preparado por el Sr. Juan Pablo Valenzuela en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe.

El autor agradece el apoyo recibido del Sr. Gabriel Aghón, Experto Principal del Proyecto de Descentralización Fiscal, durante el desarrollo de esta investigación. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir necesariamente con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
RESUMEN	5
PREFACIO	7
I. INTRODUCCIÓN	9
II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA CHILENA EN LOS 90	11
1. Nivel Gobiernos Regionales	11
2. Nivel Municipal	23
3. Descentralización Financiera Regional - Municipal Consolidada	34
III. PROPUESTAS PARA INCREMENTAR LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA EN EL MEDIANO PLAZO.....	39
1. Gobiernos Regionales	39
2. Municipios	41
BIBLIOGRAFIA	45
ANEXOS	47

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Funciones del Gobierno Regional.....	13
Tabla 2: Competencias del Gobierno Regional	13
Tabla 3: Funciones de los Municipios.....	25
Tabla 4: Sectores y Ministerios factibles de avanzar en el proceso de Descentralización	37

RESUMEN

A pesar de que el nivel regional se ha desarrollado de manera importante durante la década de los 90, se observa una baja participación del gasto regional dentro del gasto público total. La dependencia de los gobiernos regionales de transferencias externas, sean condicionadas o no, impone un énfasis en la desconcentración más que en la descentralización fiscal. Las funciones de estos, se ha restringido a la de asignar recursos de inversión pública relacionados a servicios básicos, e incluso ésta tiene una baja cobertura regional.

Existen carencias importantes, que son necesario reducir, para lograr un mejor desarrollo del proceso descentralizados. Entre las ellas se observa, la inexistencia de recursos y competencias para financiar importantes funciones señaladas en la ley de GORE. Asimismo, no hay autonomía para generar recursos propios. De otro lado, no están presentes instrumentos de accountability ciudadano, lo cual no permite una mejor toma de decisiones. Finalmente, existen importantes dificultades en la transferencia de recursos para inversiones y no hay precisión sobre cuales son la verdaderas atribuciones de los Gobiernos Regionales.

Por su parte, en el nivel municipal también se aprecia una escasa participación de sus ingresos en relación a los ingresos públicos totales, así como una fuerte dependencia de transferencias condicionadas. Asimismo, se observa un escaso avance en la descentralización fiscal, pese al incremento considerable de los recursos municipales. Los municipios tiene un rol muy pasivo respecto al principal impuesto local (impuesto territorial). Por otro lado, la imposibilidad de endeudamiento municipal debilita la gestión financiera y restringe la posibilidad de asumir proyectos de mayor impacto local.

Existe una significativa superposición de funciones y presupuestos para bienes y servicios públicos locales, lo cual complica la gestión, genera conflictos y produce descoordinación, reflejándose en una ineficiente asignación de recursos. De manera similar a lo que sucede con las regiones, en los municipios no se han desarrollado suficientes mecanismos de accountability de la gestión municipal, generando una gestión poco transparente y con una escasa correspondencia entre beneficios y financiamiento de los costos.

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ

Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

El trabajo aquí presentado se inscribe dentro del campo de actividades desarrolladas por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ y corresponde a la línea de estudios de profundización en temas claves sobre los cuales se está consolidado el futuro de la descentralización fiscal. El documento busca llamar la atención de lo indispensable que es desarrollar las restantes funciones otorgadas por la ley de GORE a los Gobiernos Regionales, puesto que ellas representan herramientas estratégicas para alcanzar un desarrollo armónico de la región en su conjunto. Dentro de éstas se deben privilegiar aquellas vinculadas con el desarrollo productivo, capacitación, medio ambiente y desarrollo turístico, puesto que permitirán desarrollar capacidades productivas en el territorio, demandas que se harán más urgentes ante situaciones de cambios tecnológicos, la creciente apertura comercial y los desafíos de alcanzar mayores niveles de productividad, dentro de un medio ambiente sustentable. En cuanto a los municipios, al analizar los esfuerzos que se podrían desarrollar en este nivel para cumplir con sus responsabilidades, al mismo tiempo que potenciar la descentralización fiscal, es necesario separarlos entre aquellos vinculados a incrementar y mejorar la captación de recursos propios de aquellos relacionados con las transferencias.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

I. INTRODUCCIÓN

La descentralización fiscal es el aspecto del proceso descentralizador más complejo y que genera mayores aprensiones, en su intensidad como en su legitimidad, dentro de los países latinoamericanos. A pesar de ello, en la mayor parte de los países latinoamericanos se están desarrollando diversos esfuerzos por transferir importantes fuentes de ingresos, así como recursos financieros, a los diferentes niveles subnacionales. En algunos casos este mayor esfuerzo recae sobre el nivel intermedio (por ejemplo Argentina) y en otros en el nivel municipal (como el caso de Bolivia, Brasil y Colombia).

En el caso chileno el proceso de descentralización fiscal se está generando desde fines de la década de los 70, especialmente vinculado a un incremento de las competencias municipales y la transferencias de impuestos de beneficio municipal. Posteriormente, durante los 80 los esfuerzos estuvieron centrados en el traspaso de la administración de la educación pública básica y secundaria a los municipios, junto a un proceso complementario de privatización de este servicio, al igual que la municipalización de la mayor parte de la salud pública primaria. Este proceso de delegación de funciones al nivel local implicó la creación de transferencias categóricas para su financiamiento¹.

Desde el reinicio de la democracia en Chile (1990), el proceso descentralizador ha tenido una participación relevante en la discusión legislativa, cuyos mayores esfuerzos han estado centrados en la democratización municipal (primeras elecciones democráticas de autoridades locales en más de veinte años), la creación de un nivel intermedio (Gobiernos Regionales) de administración pública, el incremento de recursos de decisión regional y local así como de un esfuerzo en potenciar la gestión de éstas entidades de representación de la comunidad.

Sin embargo, la descentralización fiscal no ha sido el punto central de los avances en la descentralización del sector público chileno en los últimos dos gobiernos. Este trabajo pretende entregar un diagnóstico de la descentralización financiera en Chile, principalmente desde la perspectiva de los ingresos públicos, desarrollando sus principales características, su evolución y perspectivas, así como entregar algunas proposiciones para profundizar este objetivo, vinculado a la democratización y eficiencia de la gestión pública, así como a la modernización del Estado.

El trabajo está desarrollado en dos capítulos adicionales al presente. El primero se refiere a la actual situación de la descentralización financiera del sector municipal y regional en Chile, sus principales características y su evolución en los años 90. Un segundo

capítulo se referirá a mecanismos posibles para incrementar el grado de descentralización financiera, así como perfeccionar la situación actual.

II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA CHILENA EN LOS 90

Una de las principales características de los sistemas de gobierno en latinoamérica es su exceso de centralización financiera, o “sobre centralización” (Irrarrázaval, 94; Centro de Estudios Públicos, 95; Finot, 95). Esto implica una reducida participación en la base tributaria de los ingresos públicos, generalmente concentrada en el impuesto a la propiedad², y los impuestos por patentes comerciales e industriales, junto a una alta dependencia de las transferencias del nivel central.

El Estado chileno presenta un régimen de gobierno unitario, por lo cual tiene una legislación única y similar para todo el país, a pesar de ello presenta dos niveles subnacionales de administración: Gobiernos Regionales a nivel regional y las Municipalidades a nivel comunal.

Para analizar la descentralización financiera del sector público consideraremos por separado el nivel regional del comunal, para finalmente analizar los resultados de ambos niveles subnacionales en forma consolidada

1. Nivel Gobiernos Regionales

a. Características Regionales

Chile cuenta con trece regiones, con una alta heterogeneidad en su tamaño, condiciones geográficas, así como en su situación económica y poblacional. Mientras que la Región Metropolitana (donde se encuentra la capital del país), cuenta con una población de cerca de 5.3 millones de habitantes, las regiones australes de Aysén y Magallanes sólo alcanzan a 80.000 y 143.000 habitantes respectivamente.

Respecto al PGB por persona (1992) a nivel regional, las diferencias son bastante considerables, mientras en la región de Magallanes es de US\$ 8.030, la región Metropolitana cuenta con US\$ 3.960, siendo la situación más precaria la de la región de la Araucanía, con tan sólo US\$ 1.807 por habitante.

b. Institucionalidad de los Gobiernos Regionales

Hasta 1992 en Chile nunca existió una institucionalidad de representación democrática en el nivel regional o provincial. Desde la división del territorio nacional en 13 regiones (1974), la responsabilidad de cada una de ellas estaba a cargo de un Intendente, de confianza directa del Presidente de la República, el cual depende del Ministerio del Interior para cumplir con sus actividades, al mismo tiempo, el país cuenta con un nivel provincial, el cual tiene a su cargo las actividades de Gobierno Interior dentro de la provincia asumidas por el Gobernador, igualmente nombrado directamente por el Presidente de la República.

En 1991 se materializó una reforma constitucional que creó los Gobiernos Regionales, esta reforma se enmarcó en la “convicción de que los mayores problemas del centralismo en Chile se reflejaban en la enorme concentración de capacidad de decisión en el nivel central del Gobierno” (Espinoza-Marcel, 1994).

Los Gobiernos Regionales están conformados por el Intendente, en su calidad de ejecutivo del Gobierno Regional, y por el Consejo Regional, el cual tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras (LOC. sobre Gobierno y Adm. Regional).

Tal como se indicó previamente el Intendente es nombrado por el Presidente de la República, por lo cual no es un representante de la comunidad, mientras que los Consejeros Regionales son electos por los concejales municipales de cada conjunto de comunas de una misma provincia, los candidatos a estos cargos son propuestos, en su mayor parte, por los respectivos partidos políticos. Esta situación demuestra que esta elección indirecta implica una lejanía con los ciudadanos de la respectiva región, puesto que es el Presidente de la República, así como los partidos políticos y los representantes comunales los encargados de definir las autoridades regionales, siendo bastante alejada la relación que se pueda establecer entre la comunidad y las autoridades regionales, así como las exigencias de responsabilidad por su gestión.

Para el cumplimiento de sus funciones el Intendente, en su calidad de Ejecutivo del Gobierno Regional (GORE), cuenta con una planta de funcionarios divididos en dos divisiones, i) administración y finanzas, encargada de la formulación y ejecución del presupuesto, así como de la prestación de los servicios del propio GORE; ii) análisis y control de gestión, la cual colabora en la elaboración del presupuesto regional en lo relativo a la inversión del GORE y en su seguimiento y control.

c. Funciones del Gobierno Regional

Para analizar las características principales de la descentralización financiera es imprescindible analizar las funciones y competencias de los niveles subnacionales puesto, que de ello dependerá lo adecuado o no del conjunto de recursos y la modalidad de obtención de estos, al mismo tiempo que la comprensión del proceso de descentralización administrativa que existe a nivel regional.

Tabla 1
Funciones del Gobierno Regional

Funciones Generales	Ordenamiento Territorial	Fomento Productivo	Desarrollo Social y Cultural
<p>a) Elaborar y aprobar políticas, planes y programas de desarrollo de la región.</p> <p>b) Decidir la inversión de los recursos del FNDR.</p> <p>c) Decidir la destinación específica de los proyectos ISAR.</p> <p>d) Dictar normas de carácter general para regular materias de su competencia.</p> <p>e) Asesorar a los municipios que los soliciten.</p> <p>f) Adoptar medidas para enfrentar situaciones de emergencia, así como desarrollar programas de prevención.</p> <p>g) Participar en acciones de cooperación internacional.</p> <p>h) Ejercer competencias que le sean transferidas.</p> <p>I) Mantener relación permanente con el gobierno nacional con el fin de coordinarse</p>	<p>a) Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico de los asentamientos humanos.</p> <p>b) Participar en programas y proyectos de infraestructura y equipamiento de la región.</p> <p>c) Fomentar y velar por la protección, conservación y manejo del medio ambiente.</p> <p>d) Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de servicios, en materia de transporte en la región.</p> <p>e) Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas.</p> <p>f) Proponer a la autoridad competente, la localidad donde se radiquen el SEREMI y las Direcciones Regionales de Servicios Públicos.</p>	<p>a) Contribuir a la formulación de políticas nacionales de fomento productivo, asistencia técnica y de capacitación laboral, así como desarrollar y aplicar las políticas nacionales en el ámbito regional.</p> <p>b) Establecer prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores preocupándose por la explotación racional de los recursos naturales, coordinando a los entes públicos competentes, y concertando acciones con el sector privado.</p> <p>c) Promover la inversión científica y técnica, preocupándose por la educación superior y técnica en la región.</p> <p>d) Fomentar el turismo en los niveles regionales y provinciales.</p>	<p>a) Establecer prioridades para la erradicación de la pobreza.</p> <p>b) Participar en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población más pobre o aislada a programas o beneficios del ámbito de la salud, educación, cultura, vivienda, seguridad social, deportes, recreación y asistencia judicial.</p> <p>c) Determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del consejo regional.</p> <p>d) Distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para financiar beneficios y programas sociales administrados por éstas.</p> <p>e) Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región.</p> <p>f) Fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias.</p>

Error! Switch argument not specified.

Tabla 2
Competencias del Gobierno Regional

<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar y modificar las normas reglamentarias regionales que le encomienden las leyes. 2. Adquirir, administrar y disponer de sus bienes y recursos. 3. Convenir con los ministerios, programas anuales, plurianuales de inversiones con impacto regional. 4. Disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto. 5. Aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia de desarrollo regional. 6. Aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales, así como emitir opinión respecto de los planes reguladores regionales 7. Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas. 8. Proponer criterios para la distribución y distribuir, cuando corresponda, las subvenciones a los programas sociales. 9. Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional y se destinen al financiamiento de obras de desarrollo regional.
--

Error! Switch argument not specified.

La teoría económica de la descentralización señala que las funciones de estabilización (políticas financieras, bancarias, manejo de variables macroeconómicas, creación de dinero, etc.), así como la de redistribución debiesen ser radicadas en el nivel

central, mientras que la de asignación pudiese ser compartida con los niveles subnacionales (Musgrave, 76; Yáñez, 93).

Al mismo tiempo, el teorema de descentralización (Oates, 72) señala que “cada servicio público debería ser provisto por la jurisdicción que tenga control sobre la mínima área geográfica en que se internalicen los beneficios y costos de dicha provisión”. Es decir, todos aquellos bienes públicos regionales debiesen ser asegurados por el nivel regional, con el fin de alcanzar una mayor eficiencia en su provisión como una mayor relación con las preferencias de los habitantes de la región en particular, así como en el control en su provisión (calidad y control) como en posibilitar una mayor participación en su financiamiento.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior las funciones del Gobierno Regional son bastante amplias, siendo la mayor parte de ellas compartidas con otras instancias públicas, demostrando que no existe una consistencia entre la propuesta teórica del proceso de descentralización y el diseño de los GORE para nuestro país. Este problema de falta de claridad en las funciones conlleva una alta dificultad para asignar claramente las responsabilidades por la calidad, eficiencia y resultados de éstas, puesto que no se puede asociar claramente el causante de la situación resultante.

Sin embargo, esta situación puede ser explicada por la inexistente experiencia de los GORE en Chile, como de la dificultad de construir un diseño descentralizado dentro de un país con una historia centralista y de carácter unitario.

c.1) Funciones exclusivas vs compartidas

Las funciones de los GORE están particularmente concentradas en la regulación del espacio territorial, a través de la regulación del transporte interurbano, la preservación del medio ambiente y el desarrollo territorial armónico, como en el desarrollo de la infraestructura pública cuyos beneficios se concentran primordialmente en la región.

Funciones exclusivas

Dentro de las funciones exclusivas de los GORE se pueden resaltar:

1. *Ordenamiento Territorial*: a través de la facultad exclusiva de aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales³. Esta competencia le permite a los GORE ordenar las posibilidades de desarrollo territorial, así como armonizar la estrategia de desarrollo regional a las diferentes comunas de la región. Los recursos necesarios para cumplir esta función son sólo recursos corrientes de funcionamiento, por lo cual no se requieren modificaciones a la situación financiera actual.
2. *Asignar recursos de inversión del FNDR e ISAR u otros programas*: A pesar que los GORE sólo resuelven sobre una parte menor del total de la inversión pública, el hecho que cuente con la atribución exclusiva de asignar recursos de programas regionales de inversión, le permite que esta nueva institucionalidad sea reconocida

como los principales encargados de resolver los problemas de inversión social de claro impacto regional y local⁴.

A pesar de esta importante función, el rol de los GORE se concentra en la identificación y selección de los proyectos específicos de inversión, y apoyo técnico en la elaboración de estos a los municipios, siendo muy escasa su responsabilidad en la evaluación técnica de estos (la cual es realizada por los secretarios regionales de planificación y coordinación, SERPLAC) o la de ejecución, la cual es realizada por los municipios u otros servicios públicos.

De esta forma, los GORE no son ejecutores de inversión pública, sino que asignadores de inversión, por lo cual están llamados a ser los principales coordinadores de toda aquella inversión pública que tiene un claro impacto regional.

Los recursos necesarios para este fin debiesen estar correspondidos por:

- i) La diferencia de necesidades definidas por cada una de las regiones en los respectivos sectores
- ii) La rentabilidad social alternativa de los programas de inversiones⁵
- iii) La rentabilidad privada de los proyectos⁶
- iv) Las prioridades nacionales para determinados bienes públicos

Dado estos objetivos, la magnitud de recursos destinados a la inversión de decisión regional tendrá un alto componente de prioridad política central, tanto por la magnitud del total de recursos asignados a la infraestructura social (no posible de ser financiado a través de concesiones), como del grado de participación de los GORE en su asignación.

Funciones compartidas

Al igual que el caso de los municipios, la mayor parte de las funciones de los GORE son compartidas con otros organismos públicos, especialmente de los servicios públicos centrales, de los cuales la mayor parte tiene agencias regionales, o por los propios municipios.

Las principales funciones compartidas son:

- i) Financiar proyectos de inversión con impacto regional
- ii) Coordinar la acción pública
- iii) Desarrollar y aplicar políticas de fomento productivo, asistencia técnica y capacitación laboral
- iv) Coordinar acciones vinculadas al fomento productivo
- v) Promover la investigación científica
- vi) Fomentar el turismo
- vii) Desarrollo rural y de localidades aisladas
- viii) Enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe
- ix) Asesorar a los municipios que lo soliciten

x) Fomentar las expresiones culturales

A pesar de la importancia de las funciones asignadas en forma compartida, éstas se diferencian de aquellas que son exclusivas, en que para el cumplimiento de las primeras a los GORE se les han otorgado escasas competencias. Es así como las principales competencias para su cumplimiento radican, una vez más, en la asignación de recursos de inversión y en la posibilidad de convenir con los ministerios programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional.

Dado lo anterior, en la actualidad, los esfuerzos más importantes, desde el punto de vista de los ingresos regionales, debiesen centrarse en la flexibilidad en el uso de los recursos que asignen, el incremento de estos y potenciar las posibilidades de mecanismos de coordinación con el resto de los servicios públicos.

De esta forma un problema grave para definir una correspondencia fiscal eficiente⁷ radica en la falta de claridad de la función que le corresponde a los GORE debido a la escasez de competencias para cumplirlas.

Transferencia de Competencias

La ley de Gobiernos Regionales contempla la posibilidad de que mayores competencias y recursos les sean traspasados desde organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada (Art. 67°). Sin embargo, para este objetivo cada GORE debe solicitar al Presidente de la República este traspaso, acompañando los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para asumir tales responsabilidades.

Al mismo tiempo, el servicio involucrado en el traspaso, deberá presentar un análisis de la petición, además de otro estudio realizado por el Ministerio del Interior, con estos antecedentes el Presidente de la República deberá resolver.

Este mecanismo puede presentar ciertos problemas que son necesarios de recoger:

- i) Escasez de relación con la demanda ciudadana: debido a la escasa representación y control ciudadano a la gestión regional no existen mecanismos efectivos para recoger las demandas de la ciudadanía regional y definir cuáles con las competencias requeridas
- ii) La transferencia de competencias tiene que ser realizada, en muchas ocasiones, a través de un mecanismo legal, por lo cual puede ser bastante lento el proceso, aún más si la transferencia es región a región
- iii) Puede generarse un desinterés en solicitar mayores transferencias por parte del Intendente, puesto que debe compatibilizar su prioridad regional con su responsabilidad de representante del Presidente de la República en la región
- iv) Los servicios y ministerios involucrados pueden tener un rechazo a aceptar las solicitudes de transferir parte de sus competencias y recursos

d. Financiamiento de los Gobiernos Regionales

Los GORE en Chile están financiados casi en su totalidad por las transferencias de diferentes reparticiones, donde sobresale la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), dependiente del Ministerio del Interior, lo cual señala la inexistencia de algún grado de autonomía financiera, descartando que este nivel responda a un proceso de descentralización fiscal, sino que responde, en mayor grado, a una descentralización administrativa y, en menor grado, a un esfuerzo de descentralización política.

Sin embargo, para este trabajo diferenciaremos los ingresos del presupuesto de los GORE, discutidos centralmente, de aquellos que conforman el Presupuesto de Decisión Regional (PDR), el cual suma al anterior todos aquellos programas que requieren de la decisión de los GORE para su aprobación. Dado que la función actual más relevante de los GORE es la asignación de recursos públicos a proyectos y programas de inversión parece más conveniente utilizar la definición de PDR.

d.1) Presupuesto de los Gobiernos Regionales (cuadro N° 1)

Los ingresos de los Gobiernos Regionales están conformados por:

Los ingresos propios:

- Provenientes de donaciones, herencias y legados que reciba, de fuentes internas o externas.
- Cobros por los servicios que preste y por los permisos de concesiones que otorgue respecto de los bienes de su pertenencia.

Transferencias:

- Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): este es un fondo de inversión redistributivo interregionalmente que cuenta con dos modalidades.

Fondo Nacional de Desarrollo Regional: La primera modalidad corresponde a cerca del 75% del total de recursos, tiene como objetivo ser un fondo de inversiones públicas de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el fin de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. Es una transferencia semi-condicionada desde el nivel central (debe ser gastada en proyectos de inversión pública).

Se distribuye en un 90% de acuerdo a las condiciones socioeconómicas y territoriales de cada región, el restante 10% se reparte en un 5% como estímulo a la eficiencia y otro 5% de para situaciones de emergencia.

Este fondo puede financiar proyectos de infraestructura en las áreas predefinidas, tales como: saneamiento básico, electrificación rural, educación municipal, salud pública, caminos rurales, agua potable, estudios de preinversión, entre los sectores más importantes.

Provisiones al FNDR: Este componente se refiere a recursos para inversión pública aportados desde diferentes servicios públicos a la SUBDERE, los cuales se distribuyen interregionalmente con criterios diferentes al resto del FNDR (no son de compensación territorial), pero siguen una metodología de presentación y aprobación de proyectos similar.

Las provisiones para 1996 alcanzan a 5: FNDR para emergencia y eficiencia; Patentes Mineras; Infraestructura Educativa; Electrificación Rural y Ley de Drogas, alcanzando un monto total de MM\$25.600. En el caso de la provisión de electrificación rural corresponde a una transferencia de coparticipación (Shah, 94), mientras que las restantes son transferencias centrales semi-condicionadas (para inversión pública sectorial).

- Otros ingresos: corresponde a los ingresos por aporte fiscal, dirigido a financiar parte del FNDR y los gastos de funcionamiento (MM\$ 6.671 para 1996), las transferencias provenientes de la Ley 19.143 (Patentes Mineras repartidos entre las regiones donde existan concesiones mineras, el FNDR y los municipios donde se encuentran las concesiones), las cuales se pueden utilizar sólo en proyectos de infraestructura y las transferencias de capital realizadas por el Ministerio del Bienes Nacionales, con el fin de entregar infraestructura a los GORE. Nuevamente, sólo los recursos provenientes de Patentes Mineras corresponden a una transferencia de coparticipación, mientras que las restantes son condicionadas.

El total del presupuesto para 1996 alcanzó a MM\$107.225, lo cual representa sólo un 1.4% del total de ingresos públicos (nivel central más nivel municipal).

d.2) Presupuesto de Decisión Regional (PDR), (ver Cuadro N° 1)

Estos son adicionales a los recursos anteriormente indicados, y todos corresponden a transferencias desde algún ministerio central, de tipo condicionadas, la mayor parte de ellas sin exigencia de cofinanciamiento.

Estas transferencias corresponden a tres modalidades de inversión regional: Convenios de Programación; Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL).

El PDR presupuestado para 1996 alcanza a MM\$ 205.369, el cual representa un 2.7% del total de ingresos públicos (nivel central más nivel municipal), determinando la escasa importancia de los ingresos regionales dentro del sector público chileno.

d.3) Programas Adicionales del PDR

Convenios de Programación:

Corresponden a acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, con el fin de financiar un(os) proyecto(s) de inversión en un período definido de tiempo.

Este mecanismo no es una transferencia de recursos desde el nivel central al regional, aunque desde una perspectiva económica podrían ser considerados como transferencias condicionadas con cofinanciamiento. Sin embargo, estos programas permiten el logro de dos importantes logros desde el diseño de los ingresos regionales: por una parte permite un mayor control del desarrollo del proyecto, pues está definido en relación a las preferencias de la región, situación que no se da en los recursos asignados desde los GORE al resto de los servicios públicos, en especial de los municipios; el segundo beneficio es que existen altos incentivos para que los ministerios centrales participen de esta modalidad, puesto que no implica reducir su presupuesto, sino que reconocer en el nivel regional la función de coordinación de la inversión pública en un territorio predefinido.

Proyectos realizados a través de Convenios de Programación sólo existen a partir de 1996, los montos aportados por los ministerios respectivos alcanzaron a cerca de MM\$ 7.600 millones, sin embargo, a este monto se le debe adicionar los recursos de los GORE para su cofinanciamiento, los cuales provienen del FNDR.

Un problema que se puede visualizar a futuro, respecto de esta modalidad de inversión, responde a la necesidad de los GORE de contar con mayores recursos para cofinanciar los aportes sectoriales, lo cual implica un requerimiento de mayor crecimiento del FNDR. Otro problema es su precariedad presupuestaria, dado que no son transferencias al presupuesto del GORE, los aportes sectoriales deben ser ratificados anualmente por el ministerio respectivo.

Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR):

Estas corresponden a una parte de los recursos de inversión del ministerio o servicio respectivo, el cual decide que para su asignación a proyectos específicos se requiere de la decisión del GORE. Estos existen desde 1992, y en la actualidad existen 9 programas de 6 ministerios diferentes, representan el 35% del PDR y alcanzan a un monto de casi MM\$71.000 para el presupuesto de 1996.

Casi la totalidad de los programas corresponden al financiamiento de bienes y servicios públicos para familias y territorios en condiciones de pobreza.

Algunas de sus principales características desde el punto de vista de los ingresos regionales son:

- i) La mayor parte de los programas son altamente condicionados, el servicio respectivo selecciona los proyectos específicos y los GORE sólo escogen dentro de una cartera limitada de estos⁸

- ii) Los GORE no pueden modificar la operación o metodología del programa respectivo, por lo cual no pueden adecuarlo a la heterogeneidad regional (ej. mecanismos de cofinanciamiento, distribución territorial)
- iii) Son altamente inestables las magnitudes de recursos intertemporales, pues dependen de las decisiones que asuman los respectivos servicios o ministerios
- iv) No todos señalan una necesidad de cofinanciamiento, por lo cual no existen incentivos a internalizar los costos de mayores servicios públicos
- v) No son la única alternativa de financiar el respectivo bien o servicio público (ej. equipamiento deportivo puede ser financiado por el FNDR, por el ISAR de DIGEDER o por el PMU). Generando una prioridad en la maximización de obtención de recursos por parte de los municipios (demandantes de recursos) en vez de priorizar la satisfacción de los requerimientos de la ciudadanía (Irrarázaval, 94) y sobreinvirtiendo en estudios y gestión de recurso externos (Valenzuela, 95)
- vi) La mayor parte de los programas tienen sólo impacto comunal, sin embargo, no se prioriza la selección local de éstos, generando una ineficiencia en la asignación de recursos

Inversión Regional de Asignación Local (IRAL)

Corresponden a programas sectoriales donde se define un monto por región y donde cada GORE asigna los recursos a comunas específicas y predefine los sectores más importantes para su inversión, mientras que los municipios realizan la selección de los proyectos, incentivando mecanismos participativos para su presentación. La mayor parte de estos recursos cumplen con un carácter redistributivo, puesto que financian servicios a población en condiciones de pobreza.

En la actualidad existen 4 programas bajo esta modalidad, con recursos que bordean los MM\$ 17.800, representando cerca del 8.8% del total del PDR.

Este mecanismo corresponde a una modalidad de transferencia condicionada más flexible que intenta resolver varios de los problemas presentados por la modalidad de los ISAR, aunque su aplicación sólo se inició en 1996 parece interesante profundizar nuevos programas sociales a través de esta modalidad.

e. Evolución del Presupuesto de Decisión Regional 1990-1996

La evolución de los ingresos en el PDR presenta importantes modificaciones en el período 90-96, tanto desde el punto de vista de la magnitud como de los mecanismos que lo conforman, sin embargo, éste ha mantenido constante su condición de ser completamente financiado a través de transferencias del nivel central, siendo inexistente algún grado de autonomía fiscal por parte de los GORE. El poco grado de autonomía fiscal lleva a que su actitud sea de completa pasividad fiscal, la cual se denota en que en la mayor parte de los GORE la asignación de recursos regionales no incluye el cofinanciamiento⁹ como una de las principales variables para esta función.

- *Magnitud:* Entre 1990-96 los ingresos regionales se han cuadruplicado, pasando desde MM\$50.420 en 1990 hasta MM\$194.913 en 1996 (Cuadro N° 8), este crecimiento debe ser explicado en un crecimiento del FNDR superior al del PGB y el de los ingresos públicos, este crecimiento fue de un 90% en el período, sin embargo, dos tercios de este crecimiento se explica por la aplicación de nuevos programas de decisión regional.
- *Mecanismos:* Entre 1990-91 sólo el FNDR era la modalidad de recursos regionales, mientras que a partir de 1992 existen los ISAR y en 1996 se incorporaron las modalidades de Convenios de Programación e IRAL. Conjuntamente con las nuevas modalidades de inversión regional, la creación de las plantas regionales en 1995 implicó un incremento sustancial de los recursos de funcionamiento, aunque éstos sólo representan un 3.4% de los recursos del PDR, mientras que el resto es asignado a proyectos de inversión.

f. Análisis de la Descentralización Financiera de los GORE

1. Baja participación del gasto regional dentro del gasto público: el nivel regional en Chile ha presentado un importante incremento durante la década de los 90, aunque sigue mostrando una relevancia escasa en el contexto nacional, en 1996 representaba sólo el 2.7% de los ingresos públicos totales (Cuadro N° 2) (nivel central más nivel municipal). Situación bastante diferenciada a otros países americanos o europeos¹⁰.

2. Completa dependencia de transferencias externas condicionadas o semi-condicionadas: Casi la totalidad de los recursos que manejan los GORE, o que tienen alguna responsabilidad en su asignación, son transferencias de los ministerios o servicios centrales. Esta modalidad determina que la creación de los GORE, en la actualidad, sólo responde al mecanismo de agente-principal, por lo cual es un énfasis en la desconcentración más que en la descentralización fiscal.

3. Concentración de su función en un rol de asignador de recursos de inversión pública ligada a servicios básicos: todos los recursos que administra el GORE son para proyectos o programas de inversión, vinculados estrechamente a servicios básicos locales (educación, salud, saneamiento básico, vialidad, electrificación, entre otros), la mayor parte de estos son de impacto local y buscan alcanzar ciertas coberturas hacia la población con más carencia (cobertura de agua potable en zonas rurales concentradas 100% en 2000, 75% de cobertura de electrificación rural año 2000, eliminación del déficit sanitario urbano, etc.)

4. Rol coordinador de la inversión pública de impacto regional: creación de nuevas herramientas que permiten este objetivo: en especial Convenios de Programación, ISAR, Provisiones de Educación y Electrificación, IRAL. Sin embargo, en 1996 sólo el 23% de la inversión pública era de decisión regional.

5. Inexistencia de recursos y competencias para financiar importantes funciones señaladas en la ley de GORE: en especial fomento productivo, capacitación, asistencia técnica, fomento del turismo regional, fomento a las expresiones culturales, entre las principales.

6. *Inexistencia de generación de recursos propios*: no existen tributos propios¹¹, no existe capacidad de endeudamiento y las concesiones no han sido desarrolladas por falta de claridad en el patrimonio regional; inexistencia de posibilidad de realizar concesiones de obras viales (actualmente esta función es del Ministerio de Obras Públicas)

7. *Inexistencia de descentralización política (escasos instrumentos de accountability ciudadano)*: El Intendente es un representante de la confianza del Presidente de la República, mientras que los consejeros regionales son electos indirectamente por los concejales municipales que no ejercen ningún tipo de control sobre la toma de decisiones de los consejeros. Para lograr la descentralización política es esencial que exista participación de los consumidores-contribuyentes en la decisión sobre qué servicios deben ser prestados públicamente y qué parte de sus ingresos dedicarán a este fin, al igual que en el control y sanción de los elegidos para ejecutar estas decisiones (Finot, 95).

8. *Proceso reciente e ignoto en la historia de Chile*: Este es un proceso que se está construyendo en forma reciente, sólo basta mencionar que aún las plantas de funcionarios regionales no están constituidas completamente. La historia republicana de Chile es de un estado unitario y altamente centralizado, donde los GORE vienen a resolver un énfasis democratizador y de modernización de la gestión pública. La descentralización regional no ha sido una demanda de la ciudadanía, aunque parece ser que esa será la dirección que construirá el propio proceso de desarrollo de los GORE.

9. *Importantes dificultades en la transferencia de recursos para inversiones*:

- Inexistencia de requerimientos de copago (pasividad fiscal a los beneficiarios)
- Distribución del FNDR para compensar desigualdades territoriales en vez de carencias fiscales o carencias de servicios públicos
- Inexistencia de incentivos a la calidad de la inversión
- Múltiples ventanillas

10. *Imprecisión de las atribuciones de los GORE*: un ejemplo de ello ha sido el reciente dictamen de la Contraloría General de la República respecto a las responsabilidades frente a los subsidios monetarios y a la administración de la ficha CAS II, donde se indica que prácticamente no le corresponde ninguna función, situación que no se condice con lo que se podría apreciar en la Ley de GORE

2. Nivel Municipal

a. Características

En Chile existen 341 comunas (hasta 1994 existieron 334), las cuales presentan una gran heterogeneidad. Casi un tercio de ellas tienen una población inferior a los 10.000

habitantes, incluso dos tercios tienen una población inferior a los 30.000 habitantes, mientras que sólo 47 comunas poseen más de 100.000 hb.

Al mismo tiempo, dos tercios de los municipios poseen más de un 30% de población rural. Situación similar se da respecto de la dependencia de los recursos provenientes del FCM, puesto que sólo un 21.8% es aportante neta al fondo, cerca de un 30% de ellas depende en un 50% o más de éste.

Además, existe una estrecha relación entre el tamaño comunal, el porcentaje de población rural y el porcentaje de población en condiciones de pobreza, por lo cual son, en general, las comunas más pequeñas las de mayor dependencia de las transferencias, tanto condicionadas como no condicionadas.

b. Institucionalidad Municipal

Hasta fines de la década del 60 el municipio en Chile tenía un conjunto muy reducido de funciones, así como una total dependencia de los recursos centrales, sin embargo, durante la primera mitad del Gobierno Militar se presentaron importantes cambios administrativos y financieros, más allá de la eliminación de su carácter democrático.

Por una parte se ampliaron sus competencias y se transfirieron impuestos desde el nivel central a beneficio municipal, se creó un mecanismo redistributivo intercomunal (Fondo Común Municipal, FCM) para, finalmente, durante los 80 iniciar una transferencia masiva de la educación pública primaria y secundaria, así como de la mayor parte de los establecimientos de salud primaria, así como la participación en la política social a través de la focalización de subsidios monetarios mediante la aplicación de la ficha CAS.

Durante este período, la administración municipal era ejercida por un Alcalde designado por el Presidente de la República, mientras que los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS) eran entidades corporativas de consulta del Alcalde.

A partir del inicio del Gobierno del Presidente Aylwin el tema municipal ha mantenido una centralidad en el proceso de reformas legislativas, es así como en 1991 se desarrolla una modificación a la Constitución, la cual permite la elección popular de alcaldes y concejales en 1992.

Actualmente, el municipio es presidido por el Alcalde, es cual es escogido en una elección popular, el cual cumple funciones ejecutivas dentro del municipio, al mismo tiempo existe un Consejo Comunal, encargado de aprobar los planes y proyectos comunales, así como el presupuesto, y con un rol principal en la fiscalización de los actos del Alcalde.

Otras reformas importantes durante este período corresponden a: i) la adecuación de plantas de funcionarios municipales (1994); ii) la Ley sobre Juntas de Vecinos y Asociaciones Comunitarias (1996); iii) la creación del Estatuto de Salud Primaria (1995);

iv) la creación y reforma del Estatuto Docente (1995); v) reforma de Ley de Rentas y del Fondo Común Municipal (1995).

Como veremos más adelante, las reformas legales no han afectado considerablemente el grado de descentralización fiscal del nivel municipal, sino que más bien han permitido mejorar los aportes condicionados del nivel central (especialmente para educación y salud), e incrementar, aunque no en forma considerable, los recursos propios municipales, a través de incrementos de los topes de algunos tributos y actualización de la base del impuesto territorial.

En la actualidad se ha generado una importante modificación en el mecanismo de elección de las autoridades municipales¹², asimismo está en discusión en el Congreso Nacional una importante reforma a la Ley de Municipalidades, con el principal objetivo de permitir una gestión más eficiente y eficaz a nivel municipal.

c. Funciones de los Municipios en Chile

Un primer elemento respecto a sus funciones es que éstas son definidas en forma explícita, a diferencia de las legislaciones de varios países europeos donde las funciones municipales son generales. También se debe indicar que sus funciones son mayoritariamente compartidas con otras entidades públicas pero son más acotadas que en el caso de los GORE.

Aunque Espinoza y Marcel (1994) señalan que “las funciones municipales están orientadas especialmente hacia el sector social”, la definición de la ley es más amplia, pues le asigna a éstas la “finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”.

Cabe señalar que la propuesta de reforma municipal actualmente en el Congreso Nacional amplía las funciones compartidas municipales a la del fomento productivo.

Al analizar las funciones municipales parece relevante reiterar que la mayor parte de éstas son compartidas con otros servicios públicos, a pesar que la ley señala la necesidad de establecer acuerdos directos entre los municipios y los servicios públicos que actúan en el territorio comunal, con el fin de propender a la coordinación de la gestión, son innumerables los casos de descordinación y dificultad de definir responsabilidad de las acciones.

Tabla 3
Funciones de los Municipios

Funciones	Funciones Específicas
Administración General	Operación del Municipio (P). Promoción y regulación de Actividad Comunitaria (P).
Regulación Urbana	Regulación : construcciones, tránsito y transportes (P). Planificación urbana (P).
Provisión de Bienes Públicos	Prevención de riesgos y emergencias.

	Protección del medio ambiente. Aseo de calles (P). Mantenimiento de parques y jardines. Drenaje (P).
Prestación de servicios	Alumbrado Público
Servicios Sociales	Promoción del empleo y capacitación
Prestación de servicios	Recolección de basura (P).
Inversión en infraestructura	Construcción y reparación de calles y caminos Construcción de infraestructura comunitaria
Servicios sociales	Deporte y recreación Asistencia social Administración de establecimientos de educación Administración de establecimientos de salud Construcción de viviendas sociales y casetas sanitarias Asignación de subsidios monetarios

Error! Switch argument not specified.

Fuente: Espinoza, J. y Marcel, M. (1994). (P) Privativa de la Municipalidad

d. Financiamiento

Las finanzas municipales están constituidas por impuestos locales, derechos, así como otros recursos propios, al mismo tiempo que una importante cantidad de transferencias, tanto del nivel central como de los propios Gobiernos Regionales.

Al igual que en la situación regional, los municipios están obligados a presentar un presupuesto financiero, en el cual se presentan sus ingresos propios más algunas transferencias (especialmente las referidas al nivel central y a los programas de inversiones del PMU y PMB mencionados para el caso regional, al mismo tiempo que otros ingresos).

Sin embargo, existen un conjunto de transferencias adicionales, las cuales son extrapresupuestarias¹³ y las cuales no son contabilizadas por los presupuestos corrientes municipales, al mismo tiempo existe un conjunto de fondos de claro impacto comunal, pero cuyos recursos no son transferidos directamente al municipio para su operación, sin embargo, operan en directa relación con la gestión local, por lo cual también han sido considerados dentro de las transferencias dirigidas a los municipios.

d.1) Presupuesto Municipal Corriente

El presupuesto Municipal está compuesto por (Cuadro N° 5):

- i) Ingresos propios permanentes (impuestos de beneficio local y derechos)
- ii) El Fondo Común Municipal¹⁴ (el cual también corresponde a un ingreso propio municipal)
- iii) Transferencias, mayoritariamente provenientes del sector público, por una parte están los aportes del nivel fiscal al FCM, y los programas del PMU y PMB. Las transferencias del sector privado son bastante menores (en 1994 sólo representaron el 0.29% del total de ingresos municipales)
- iv) Otros ingresos, en este componente se encuentran los recursos por ventas de activos, recuperación de préstamos, endeudamiento¹⁵ y otros ingresos.

- v) Saldo inicial de caja: en general esta partida es bastante considerable dentro del presupuesto municipal (entre el 7-8% de los ingresos totales), pero ello se explica porque el principal ingreso municipal corresponde al impuesto territorial, el cual es pagado trimestralmente, por lo cual los municipios deben mantener en caja importantes cantidades de recursos para financiar los primeros meses del año.

Ingresos Tributarios

Estos recursos son los principales para el financiamiento de los gastos municipales, alcanzando a representar entre el 60%-64% de los ingresos totales municipales

1. *Impuesto Territorial*: Este es el principal impuesto de beneficio municipal, sin embargo, la relación del municipio con este impuesto es bastante pasivo: tanto la base, como la tasa general, así como la estimación de los avalúos, su cobro y procesos judiciales por no pago es de total responsabilidad central. De esta forma es bastante baja la posibilidad que el contribuyente pueda asociar una correspondencia fiscal local¹⁶.

Existen dos acciones que pueden realizar los municipios con el fin de relacionar su gestión más directa con este tributo:

- i) Los municipios pueden solicitar al Presidente de la República una rebaja de hasta un 25% de la tasa del impuesto territorial para su respectiva comuna, permitiendo que los municipios propicien en sus vecinos una relación entre el pago de éste y los beneficios locales.
- ii) Los municipios pueden hacer convenios con el Servicio de Impuestos Internos para la actualización de catastros de construcciones, ampliaciones y otras mejoras que van en beneficio directo de mayores recursos locales (ej. de las municipalidades de Rancagua y Santiago)

El 40% de la recaudación es de beneficio del municipio donde se encuentra el bien inmueble gravado, mientras que el restante 60% es de beneficio al FCM.

2. *Patentes comerciales*: Grava toda actividad lucrativa, como industria, comercio, profesión u oficio. Representa el segundo ingreso más importante de los municipios.

Su tasa alcanza a 2.5-5.0 por mil del capital propio (base imponible), lo cual implica una mayor flexibilidad que el impuesto territorial, al mismo tiempo el pago de este impuesto debe ser cancelado en el respectivo municipio y presenta escasas excepciones a su pago, por lo cual este impuesto puede ser considerado como altamente descentralizado.

En el caso de los municipios de Santiago, Vitacura, Las Condes y Providencia, éstos deben aportar un porcentaje al FCM, situación que genera inequidad horizontal,

puesto que existen otros municipios en el país con similares recaudaciones por patentes comerciales y que no están obligadas a cubrir este aporte redistributivo.

3. *Permisos de Circulación:* Este impuesto ha recibido fuertes críticas por su condición de relacionarse sólo a la capacidad de pago del propietario, y no guardar ninguna relación con el principio del beneficio.

Su tasa es progresiva, de acuerdo al valor del vehículo, no existiendo ninguna posibilidad de modificación por parte del municipio. A pesar que pareciera ser que este tributo no tiene ninguna relación con un municipio en particular (el vehículo se beneficia de todas las vías transitables del país, y no sólo de aquellas en donde canceló el costo del impuesto), su asociación, por parte de la comunidad, como uno de los principales ingresos para su propio municipio parece aconsejable mantenerlo dentro de los tributos locales.

Es cobrado por los propios municipios o en convenio con entidades bancarias. La mitad de su recaudación debe ser entregada al FCM.

Fondo Común Municipal

Esta transferencia es de tipo no condicionada, con el objetivo de resolver problemas de brecha fiscal (requerimientos de gasto son superiores a la capacidad fiscal para generar los ingresos suficientes) y de diferencia en los beneficios fiscales en las diferentes comunas, debido a problemas de diseconomías de escala (muchas comunas muy pequeñas) y concentración de principales fuentes de ingresos en algunas comunas.

Dada esta situación, la teoría económica sugiere que una transferencia eficiente sea a través de la coparticipación de impuestos, aportes no condicionadas o un programa de suma 0 (donde los territorios más ricos aportan a los más pobres), a través de transferencias no condicionadas (Shah, 91).

El diseño del FCM responde bastante bien con este diseño, sin embargo, se debe mencionar que es un diseño único en América Latina, aunque a nivel regional existe esta experiencia en Canadá, Australia y Alemania.

El FCM está compuesto por una parte de los ingresos anteriormente descritos: 60% del impuesto territorial, 50% de los permisos de circulación; aporte por patentes comerciales de algunos municipios de la Región Metropolitana y el 50% del impuesto a la transferencia de vehículos, pudiendo recibir aportes adicionales del gobierno central.

Respecto a su distribución ésta se realiza a través de indicadores de pobreza comunal, diferencia de beneficios fiscales y restricciones a la base impositiva local (% de predios exentos del pago de impuesto territorial), al mismo tiempo un 10% de este fondo se distribuye en relación a indicadores de eficiencia y de emergencia.

En 1993 el FCM representó casi el 31% (Cuadro N° 5) de los ingresos municipales, demostrando lo gravitante que es dentro de la finanzas locales. En 1994 cerca del 60%

de los municipios del país tuvieron un dependencia del 40% o más de los ingresos provenientes del FCM.

Respecto a los problemas que puede presentar este mecanismo de financiamiento pueden ser mencionados dos:

- i) Un gran número de los municipios chilenos presentan elevadas tasas de dependencia de éste por lo cual no existe una correspondencia fiscal, por lo cual la responsabilidad local por financiar los bienes y servicios públicos locales se diluye, incluso puede generar una “pereza fiscal” para desarrollar mecanismos autónomos de financiamiento.
- ii) Alrededor de la mitad de los recursos que conforman el FCM son devueltos a los municipios aportantes (“es un mecanismo de todos aportan todos reciben”), lo cual genera un exceso de costos administrativos innecesarios.

Derechos y Concesiones

1. *Derechos*: se refieren a tributos de carácter directo, pues son pagos o prestaciones que deben hacer persona naturales o jurídicas que obtengan del municipio algún servicio o concesión o permiso (Baeza, 1993). Los derechos pueden ser de diferentes tipos: i) aquellos cobros fijados por ley, tales como los permisos y servicios de construcción y urbanismo, las licencias para conducir, la transferencia de vehículos; ii) derechos cuyas tasas son fijadas por las municipalidades, por ejemplo por la ocupación de la vía pública, la propaganda en la vía pública o la extracción de áridos; derechos creados y fijados por la Municipalidad, los cuales se refieren a nuevos derechos definidos a través de ordenanzas municipales.

Tiene la mayor importancia este componente de los ingresos municipales, puesto que los derechos dependen de la gestión directa de los propios municipios, y por esta vía pueden incrementarse considerablemente los recursos locales. Además su asociación está directamente vinculada con el principio del beneficio (derechos de basura, extracción de áridos, publicidad, permisos de construcción y urbanismo, etc.), por lo cual es un mecanismo eficiente en términos fiscales¹⁷.

Su importancia en la finanzas municipales sobrepasa en 10% del total de ingresos, con una leve tendencia creciente en el tiempo. Un ejemplo exitoso de mayores ingresos por cobro de derechos se pueden encontrar en los servicios de publicidad en la comuna de Las Condes.

2. *Concesiones*: son bienes municipales o nacionales de uso público dentro del radio urbano que administre el municipio sobre los cuales éste puede conceder el derecho a una persona individualizada para hacer un uso preferente y con carácter de cierta permanencia. Dentro de esta modalidad pueden darse el desarrollo de obras de infraestructura, mecanismos de reajuste de tierras (Aghón, 94), los centros termales o balnearios para el uso y goce de playas ubicados en dichos balnearios. Este mecanismo, tiene importantes potencialidades para la obtención de recursos

municipales, así como para el financiamiento de infraestructura (Ej. construcción de una importante obra vial en la Municipalidad de Barnechea) o para el desarrollo de actividades productivas dentro del territorio comunal. Los recursos obtenidos por la vía de las concesiones está incluido dentro de los derechos municipales.

Otros Ingresos

Existe un conjunto de otros ingresos de diferente importancia para la gestión local, ejemplos de ellos son: rentas por arrendamiento, rentas de inversiones en depósitos y valores mobiliarios, producto de los establecimientos municipales, producto de empresas municipales, multas aplicadas por los juzgados de policía local, herencias y endeudamiento municipal.

Dado el objetivo de este estudio sólo me referiré a tres de estos mecanismos de ingresos municipales: i) el endeudamiento municipal, ii) ingresos por empresas municipales y iii) nuevos ingresos al sector educacional.

1. *Endeudamiento Municipal*: En el caso de los municipios no existe autorización legal para hacerlo, más allá de los casos de autorización de arrendamiento por leasing o la contraparte crediticia de los recursos del Programa de Mejoramiento de Barrios.

Este impedimento implica que los municipios no incorporan una evaluación de rentabilidad marginal de la inversión local, pues dependen, en gran medida de los fondos externos (condicionados y que muchas veces no priorizan las definiciones de las propias municipalidades), por lo cual existe una subóptima asignación de recursos de capital a nivel local, así como una imposibilidad de incorporar un componente de equidad intergeneracional en las decisiones de inversiones.

La causa que explica esta situación es el riesgo de perder el control sobre las finanzas públicas por parte de la autoridad central. Sin embargo, la mayor parte de la literatura reconoce, dentro de un cierto rango, las ventajas de permitir el endeudamiento municipal, especialmente el relacionado con fines de inversión. Inclusive funcionarios del Ministerio de Hacienda aventuran una posible estrategia para este fin, la cual debiese incluir, “i) establecer una responsabilidad más directa de las autoridades locales en sus decisiones sobre endeudamiento; ii) ampliar los mecanismos de recuperación de costos, y iii) establecer un sistema que permita evaluar la solidez financiera de los municipios”, (Espinoza, Marcel, 1994) pues esta alternativa no debiese ser masiva sino que selectiva para aquellos municipios eficientes y con la solvencia necesaria para asegurar el éxito de este tipo de financiamiento.

2. *Empresas Municipales*: en el caso chileno existe la imposibilidad de su creación a menos que una ley las autorice, aunque existen aquellas previas a su prohibición tales como la Empresa de Agua Potable de la comuna de la Municipalidad de Maipú o la Empresa Metropolitana de Residuos-EMERES.

Parece correcto mantener esta disposición, aunque pareciera indicado permitir la formación de corporaciones vinculadas al sector privado para prestar determinados servicios económicos, muchas veces fuentes de monopolios o inexistencia de un mercado de éstos, especialmente en las zonas apartadas o rurales. Los sectores privilegiados debiesen ser el desarrollo productivo y las corporaciones viales.

d.2) Transferencias Públicas Condicionadas (se incluyen las de los programas PMU-PMB)

Para el presupuesto de 1996 la importancia relativa de las transferencias públicas alcanzó a un 55.1% (Cuadro N° 3), incluyendo aquellas condicionadas cerradas sin cofinanciamiento que entran en el presupuesto corriente del municipio (PMU y PMB), las condicionadas abiertas sin contraparte o categóricas (subvenciones de educación y salud) y aquellas que son condicionadas cerradas y que no entran al presupuesto municipal (subsidios monetarios y las vinculadas al desarrollo y a la infraestructura social)¹⁸.

Al analizar el cuadro N° 3 se puede apreciar que la mayor parte de las transferencias se concentran en funciones relacionadas con el desarrollo social (71.4% del total de transferencias), especialmente concentradas en las subvenciones y aportes especiales para la educación y la salud municipal. El diseño de éstas parece el correcto puesto que las respectivas subvenciones están definidas para proveer un servicio con estándares mínimos de calidad (educación, SENAME y salud), mientras que las restantes son condicionadas pues están definidas para alcanzar objetivos centrales en forma focalizada (principalmente buscan desconcentración administrativa de objetivos centrales).

Respecto a las transferencias categóricas es importante mencionar los efectos que actualmente generan su magnitud dentro de las finanzas municipales. Las subvenciones de educación y salud representan cerca del 70% de los recursos propios municipales para 1996, lo cual implica que el diseño de la cantidad a ser asignada es relevante para que su operación sea eficiente, puesto que de ser insuficiente su financiamiento puede vulnerar ostensiblemente la eficacia y eficiencia de la gestión municipal, al igual que su autonomía financiera.

En 1994 los municipios aportaron MM\$ 62.000 a los servicios de salud y educación, situación que generó una importante restricción a los restantes bienes y servicios públicos locales. Sin embargo, es bastante probable que la situación del sector educación haya sido resuelta, dado el importante crecimiento de recursos reales dirigidos al sector (35% real en los últimos dos años), en el caso de la salud municipal una situación similar podría presentarse, aunque con mayores riesgos debido al importante crecimiento del costo real de los servicios profesionales de salud, lo cual podría implicar que a pesar de los incrementos de asignaciones centrales, el aporte municipal sea imprescindible para una normal operación del servicio.

En segundo lugar el mismo cuadro señala el gran número de diferentes fondos, la mayor parte concursables, para obtener recursos para infraestructura social (se mencionan 10 fondos de 9 diferentes servicios, de los cuales sólo 4 los coordina el Gobierno Regional).

Esta enorme cantidad de fondos de inversión demuestra el sobreénfasis que existe al definir centralmente las prioridades de inversión, en vez de permitir mayores adecuaciones a nivel local, con el fin de que sean éstos los que prioricen los requerimientos sectoriales de inversión.

Finalmente, es prácticamente inexistente la transferencia de recursos a los municipios relacionados con el desarrollo productivo o la cultura.

d.3) Descoordinación en la Asignación de Recursos de Impacto Comunal

Al igual que la falta de claridad de las competencias para el cumplimiento de las funciones compartidas en el nivel comunal, la asignación de recursos entre los municipios y los servicios que realizan funciones similares presentan una escasa coordinación. Sólo para mencionar los más importantes podemos señalar los siguientes:

- i) Programas de Capacitación
- ii) Viviendas Sociales
- iii) Parques Urbanos
- iv) Programas de Pavimentación y Vialidad Urbana
- v) Equipamientos Comunitarios
- vi) Salud primaria de los servicios de salud
- vii) Fomento Productivo rural a pequeños y microempresarios

e. Evolución de la descentralización financiera a nivel municipal

El cuadro N° 7 señala la importante evolución de los ingresos municipales reales en el período 90-96. En el caso de los ingresos propios, éstos se incrementaron en un 106% real en los últimos 6 años, alcanzado a los MM\$ 570.000 para este año, mientras que en el caso de las transferencias¹⁹ el crecimiento fue cercano al 80%, esto ha implicado que las transferencias hayan reducido su importancia dentro de los ingresos municipales desde un 54% en 1990 a un 50.5% en 1996.

En general la evolución de los ingresos municipales ha estado ligada a tres factores principales:

- i) El importante crecimiento de la economía nacional, con tasas anuales superiores al 6%
- ii) El incremento considerable de recursos destinados a la educación y la salud primaria, ambos sectores han crecido en un 85% en estos 6 años.
- iii) Una reforma a la ley de rentas municipales aprobada en 1995.

A pesar de estos importantes incrementos en los recursos municipales, no se puede señalar que ha existido igual énfasis en profundizar el grado de descentralización fiscal, puesto que en términos relativos los ingresos municipales no han sufrido una importante modificación y el grado de autonomía fiscal y responsabilidad de los propios ciudadanos para el financiamiento de sus respectivos bienes y servicios locales.

El porcentaje de ingresos propios municipales sólo ha incrementado su participación dentro de los ingresos públicos totales desde un 6.3% a un 7.6% durante los últimos 6 años, mientras que las transferencias condicionadas siguen siendo un porcentaje importante del total de recursos de decisión municipal. Al incorporar las transferencias totales al nivel municipal para el año 96 (Cuadro N° 9) se percibe que los ingresos totales municipales alcanzan el 16.8% del total de ingresos públicos.

f. Análisis de la descentralización financiera de los Municipios en Chile

1. Ingresos locales son una baja proporción de los ingresos públicos totales: los ingresos propios municipales sólo alcanzan a un 7.6% de los recursos públicos totales, mientras que al agregarle las transferencias, este porcentaje se eleva sólo a un 16.8% (este porcentaje podría ser asociado a los gastos locales). Esta situación es bastante similar a la de muchos países en desarrollo, la cual contrasta con la situación de los países desarrollados donde los ingresos propios locales fácilmente duplican al caso chileno, aunque los gastos (o ingresos más transferencias) son similares a casos como España, Canadá, Austria o Alemania, aunque alejados de casos altamente descentralizados como los de Dinamarca, Finlandia o Suecia²⁰.

2. Alto porcentaje de dependencia de transferencias condicionadas: a nivel agregado las transferencias de recursos a los municipios (en forma directa o indirecta) representan un 55% de los recursos totales municipales, la mayor parte de estas transferencias son condicionadas y no permiten ningún tipo de reasignación por parte del nivel local, y , en pocas ocasiones, al menos del nivel regional.

Por otra parte, varios de los programas que ofrecen fondos a los municipios no presentan ninguna coordinación entre ellos y financian proyectos muy similares.

Esta situación obtaculiza la posibilidad de relacionar la asignación de recursos locales a las demandas de la ciudadanía, priorizando los esfuerzos por la obtención de esta multiplicada oferta pública.

3. Escaso avance a una descentralización fiscal a pesar de un incremento considerable de los recursos municipales: durante los últimos años la prioridad en el proceso de descentralización se basó en el logro de su democratización y en la adecuación normativa y financiera de los servicios sociales traspasados, mientras que en la propuesta de reforma actual se ha centrado en posibilitar una mejor gestión local.

Respecto a la descentralización fiscal, sólo se permitieron incrementar los recursos de los mismos impuestos con cierta flexibilidad en algunos de ellos (impuesto territorial y patentes comerciales), aunque sigue siendo muy pasivo el rol municipal respecto al principal impuesto local (impuesto territorial) y no se han delegado nuevos impuestos o coparticipaciones de impuestos nacionales.

4. Imposibilidad de endeudamiento: en la actualidad se impide el endeudamiento a todos los municipios del país, generando una discriminación a los municipios con una buena gestión financiera y con la posibilidad de asumir proyectos de mayor impacto local y con beneficios intergeneracionales, lo cual reduce la autonomía municipal, genera mayor dependencia de fondos externos y una menor flexibilidad en el manejo de los recursos locales.

5. Importante desafío de incrementar la obtención de recursos a través de derechos y donaciones: durante los últimos años se han generado modificaciones legislativas o se han creado algunas que permiten potenciar la gestión municipal para obtener mayores recursos a través del principio del beneficio o la explotación de bienes locales. Es así como se ha flexibilizado el pago por el derecho de aseo a la mayor parte de los beneficiarios con este servicio local, se ha permitido el cofinanciamiento de la educación media municipal subvencionada o la creación de una ley que permite donaciones privadas para establecimientos educacionales subvencionados con importantes descuentos tributarios.

6. Superposición de funciones y presupuestos para bienes y servicios públicos locales: como vimos la mayor parte de las funciones municipales son compartidas con otros servicios públicos, sin embargo, muchas veces las competencias delegadas no permiten generar una buena gestión de estas funciones y entran en serios conflictos con los servicios encargados de éstas. Al mismo tiempo la existencia de estas funciones compartidas implica que existen presupuestos para éstas en otros servicios públicos, los cuales no tienen ninguna coordinación con los gastos municipales en estos. Ejemplo: salud primaria, vialidad urbana, parques urbanos, entre otros.

7. Inexistencia de recursos destinados al fomento productivo: a pesar que esta función no se encuentra señalada en la actual ley municipal²¹ la mayor parte de los municipios realizan actividades vinculadas con esta área, sin embargo, se pudo apreciar la escasez de recursos transferidos destinados a este fin, estos representan el 0.02% del total de transferencias

8. Escasez de mecanismos de accountability de la gestión municipal: una descentralización fiscal eficiente requiere importantes mecanismos participativos que permitan reconocer las preferencias locales, el financiamiento de estos bienes y servicios a través del esfuerzo local y el control de los resultados generados. En la actualidad los mecanismos para ellos son bastante escasos, generando una gestión poco transparente y con una escasa correspondencia entre beneficios y financiamiento de los costos.

Un esfuerzo importante en este sentido está recogida al interior de la reforma municipal, actualmente en discusión en el Congreso Nacional, la cual incluye medidas tales como: audiencias públicas de gestión, cuenta anual, publicación de resultados, entrega de indicadores, mecanismos efectivos de recepción y procesamiento de quejas, así como auditorías externas.

3. Descentralización Financiera Regional - Municipal Consolidada

Luego de analizar en profundidad el caso de los Gobiernos Regionales, así como el caso de los Municipios en Chile respecto a la situación y evolución de la descentralización fiscal parece importante analizar el conjunto de estos niveles subnacionales, al mismo tiempo que determinar los grados de avances existentes para incrementar la descentralización fiscal.

a. Ingresos Subnacionales (1996) y Evolución 90-96

Los ingresos propios de los niveles subnacionales están concentrados completamente en el nivel municipal, por lo cual sólo alcanzan a un 7.6% del total de ingresos públicos (ingresos presupuestados del nivel central más ingresos propios municipales, sin contabilizar transferencias). Este porcentaje, como indicamos previamente, ha incrementado su participación en los ingresos públicos desde un 6.3% en 1990 a un 7.6% en 1996, demostrando su reducido crecimiento relativo, aunque en términos absolutos lo ha hecho en forma considerable.

Al incorporar las transferencias realizadas a estos dos niveles se puede señalar que los ingresos “descentralizados” alcanzan a un 17.1% de los ingresos públicos totales (1996), nuevamente concentrados en el nivel municipal. Este importante crecimiento de los recursos descentralizados se explica porque más de un 50% de los éstos son financiados a través de transferencias, indicando el énfasis puesto por el estado chileno en la descentralización administrativa, más que en una de tipo fiscal, situación no modificada durante toda la década del 90.

A pesar de lo anterior, es importante destacar el incremento de la importancia de estos niveles dentro de los recursos públicos, puesto que pasaron de representar un 14% de los ingresos totales en 1990, a un 17,1% en 1996 (Cuadro N° 9), lo cual se explica, mayoritariamente, por los aportes entregados a los GORE.

b. Posibilidades de Incrementos para la Descentralización Fiscal

b.1) Funciones Generales

Dentro de la teoría de la descentralización se indica que sólo se deben descentralizar aquellas funciones vinculadas a la asignación, y la de aquellos bienes y servicios que tengan un claro impacto local o regional, según corresponda (Musgrave, 87). Dada esta situación se puede indicar que existe un conjunto de actividades propias, e indelegables por parte del nivel central, tales como: el Congreso Nacional, la justicia, la defensa y seguridad, la banca, relaciones exteriores y el pago de la deuda pública²² (Cuadro N° 10).

Al analizar estas funciones generales del gobierno, así como el pago de la deuda pública, se puede indicar que para el presupuesto 96, estos recursos alcanzan a MM\$

1.525.000, lo cual representa alrededor de un 22% del ingreso del sector central y un 20% de los ingresos totales del sector público (los cuales incorporan los ingresos municipales).

b.2) Gastos factibles de descentralizar

La responsabilidad de las tradicionales funciones públicas no sólo ha sido abordada a través de los ministerios, servicios centrales, municipios y GORE, sino que durante la década de los 80 hubo una importante privatización de servicios públicos, financiados a través de un mecanismo de subsidio a la demanda. En este caso no corresponde pensar en un traspaso de estos recursos a los municipios o a los GORE, pues no sería eficiente ni incrementaría la participación de la comunidad.

Los casos más importantes corresponden a los subsidios otorgados a:

- Educación subvencionada particular
- Atención de menores en conflicto con la justicia
- Subvenciones para la compra de viviendas²³.

Conjuntamente con estas subvenciones otorgadas a través de una subvención a la demanda, se deben considerar los recursos asignados al pago de pensiones, las cuales corresponden, en el caso chileno, a reembolsos otorgados por el estado a las personas que cotizaron durante su vida activa²⁴. Estos gastos no pueden ser descentralizados puesto que son individuales y responden a reembolsos de cotizaciones personales. Dentro de esta misma situación corresponde mencionar los pagos realizados por las prestaciones de libre elección de salud, para aquellos cotizantes del Fondo Nacional de Salud.

La magnitud total de estos recursos corresponden a MM\$2.324.000, los cuales no debiesen ser considerados como centralizados o, al menos, posibles de ser descentralizados. Estos recursos podrían ser considerados de descentralización económica o cuasi-descentralización fiscal. Su magnitud dentro de los ingresos presupuestados para 1996 alcanzan un 31.3% del total de los ingresos públicos totales. De esta forma los gastos públicos totales podrían ser ordenados de la siguiente forma:

i)	Error! Bookmark not defined. Ingresos niveles subnacionales		: 19.5%
ii)	Transferencias al sector privado no descentralizables	: 31.3%	
iii)	Gastos gobierno general y deuda pública	: 20.0%	
	menos doble contabilidad	: 2.5%	
	Total gasto	: 68.4%	
	Resto del gasto posible de descentralizar:	31.6%	

Al analizar las principales partidas que explican este porcentaje de gasto en bienes y servicios públicos, en los cuales podría incorporarse la participación de los GORE y/o municipios, se pueden destacar:

- i) Ministerio de Salud, especialmente la salud secundaria y terciaria

- ii) Ministerio de Obras Públicas, especialmente sus programas de inversión de vialidad y riego
- iii) Ministerio de Educación, donde sobresale la educación superior, recursos para investigación y la educación preescolar
- iv) Ministerio de Economía, con sus programas de apoyo financiero
- v) Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con sus programas de pavimentación, vialidad urbana, parques urbanos y equipamiento comunitario
- vi) Ministerio de Planificación, con sus programas de preinversión, apoyo a microempresas (FOSIS), apoyo a discapacitados y desarrollo indígena
- vii) Ministerio del Trabajo, especialmente en los programas relacionados con capacitación
- viii) Ministerio de Agricultura, donde sobresalen los programas de INDAP y los programas especiales afectos a una zona en particular, ejemplo secano costero o el de la IV Región.

De los datos anteriores se puede señalar cuáles son las partidas que podrían incorporar a alguna modalidad de participación de los niveles subnacionales (probablemente a través de transferencias o coordinación de recursos sectoriales y subnacionales):

Tabla 4
Sectores y Ministerios factibles de avanzar en el proceso de Descentralización

Sectores	Ministerios Responsables
1. <i>Educación</i> Educación Preescolar	Interior Educación
2. <i>Salud</i> Salud Secundaria y Terciaria	Salud
3. <i>Desarrollo Productivo</i> Capacitación Laboral Desarrollo Tecnológico Fomento a Micro y Pequeña Empresa Subsidio al Crédito Desarrollo Economía Rural	Trabajo Economía Mideplan Agricultura
4. <i>Infraestructura</i> Obras viales regionales Obras de regadío Vialidad Urbana Pavimentación Comunal Preinversión	Mideplan Obras Públicas Vivienda Tesoro Público

0

Al mismo tiempo se podría agregar, sólo por mencionarlos, que los ministerios pueden ser ordenados entre aquellos que deben realizar importantes esfuerzos para incorporar a los niveles subnacionales dentro de sus funciones y programas, para ello separaremos entre aquellos que deben hacer importantes esfuerzos, y aquellos con esfuerzos intermedios:

- i) Esfuerzos importantes: ministerios de economía, agricultura y de obras públicas.
- ii) Esfuerzos intermedios: ministerio de vivienda y urbanismo, planificación y cooperación, educación y del trabajo y previsión social.

b.3) Transferencia de impuestos a los niveles regionales y municipales

El sistema tributario nacional se basa en pocos impuestos, la mitad de la recaudación tributaria se alcanza a través del impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a la renta representa un 25% del total, mientras que los impuestos al comercio exterior un 11% y un 12% el impuesto a producto específicos, especialmente a los combustibles. Mientras que los impuestos a los actos jurídicos sólo representan un 3% de los impuestos totales²⁵.

Dada esta situación, los mayores ingresos tributarios de los niveles subnacionales podrían provenir, para el caso chileno y dadas las dificultades de aceptar diferenciaciones de tasas por regiones de ciertos impuestos, de la coparticipación de alguno de los impuestos indicados.

Sin embargo, para definir una mayor transferencia tributaria es necesario comparar esta alternativa con otras posibles, como es la entrega de transferencias no condicionadas (magnitudes de fondos definidos centralmente) o semi-condicionadas, al estilo del FNDR, con componentes redistributivos.

Desde el punto de vista de la autonomía fiscal es preferible que se entreguen coparticipaciones de ciertos impuestos, sin embargo, desde una prioridad sectorial, parece más aconsejable la entrega de fondos semi-condicionados (las regiones o municipios resuelven su asignación).

III. PROPUESTAS PARA INCREMENTAR LA DESCENTRALIZACIÓN FINANCIERA EN EL MEDIANO PLAZO

1. Gobiernos Regionales

Los GORE actualmente tienen una responsabilidad centralizada en la asignación de inversiones de impacto principalmente local, sin embargo, están llamados a transformarse en los principales coordinadores de la mayor parte de la inversión pública de impacto regional. Este rol se ve privilegiado al reiterar el Presidente de la República, en su discurso del 21 de mayo recién pasado, su compromiso de alcanzar el 42% de la inversión pública de decisión regional hacia el año 2000.

Adicionalmente, es indispensable desarrollar las restantes funciones otorgadas por la ley de GORE a éstos, puesto que ellas representan herramientas estratégicas para alcanzar un desarrollo armónico de la región en su conjunto. Dentro de éstas se deben privilegiar aquellas vinculadas con el desarrollo productivo, capacitación, medio ambiente y desarrollo turístico, puesto que permitirán desarrollar capacidades productivas en el territorio, demandas que se harán más urgentes ante situaciones de cambios tecnológicos, la creciente apertura comercial y los desafíos de alcanzar mayores niveles de productividad, dentro de un medio ambiente sustentable.

Para estos objetivos se plantean 4 prioridades para avanzar en estos objetivos y profundizar la descentralización fiscal regional:

- a. Desarrollar los mecanismos necesarios para coordinar la mayor parte de la inversión pública de impacto regional

La función principal de los GORE debe ser la coordinación de la inversión pública regional, por lo cual debe potenciarse los actuales programas y desarrollar algunos inexistentes

- i) Desarrollar un mayor número de convenios de programación, especialmente aquellos vinculados al sector habitacional y vialidad. Esta modalidad permitirá acercar la mayor parte de la inversión pública a una coordinación regional
- ii) Incorporar convenios de inversión regional-local. En la actualidad la relación con los municipios se da en una dirección de financista-beneficiario, en vez de poder

coordinar las estrategias regionales con las prioridades de inversión de los propios municipios.

- iii) Reducir el número de ventanillas de la oferta pública: parece más conveniente que las crecientes ofertas de inversión pública puedan incorporar mayores grados de flexibilidad con el fin de readecuarlos a las preferencias regionales y locales²⁶.
 - iv) Permitir a los GORE la participación en áreas de inversión vinculadas al sector productivo, como es el caso de los fondos dirigidos a obras de riego.
- b. Incorporar a los GORE dentro del mecanismo de licitaciones de concesiones viales En la actualidad las licitaciones de concesiones viales se están desarrollando por el Ministerio de Obras Públicas, de acuerdo a las prioridades de este ministerio, el rol de los GORE es completamente neutro. Dada la importancia que pueden jugar los recursos privados dentro del proceso de desarrollo regional, en especial en aquellos proyectos rentables privadamente, es necesario que los GORE puedan incorporar en el proceso de selección y promoción de iniciativas que puedan ser financiadas a través de esta modalidad de financiamiento.
- c. Desarrollar un fondo regional flexible semicondicionado, el cual permita asignar recursos a municipios y servicios públicos en las áreas del fomento productivo, capacitación, desarrollo turístico y protección del medio ambiente.

En la actualidad los recursos de decisión regional no permiten financiar programas vinculados a estas áreas. Dada la composición actual del FNDR, así como su mecanismo de redistribución, parece conveniente que estas áreas puedan ser financiadas a través de un nuevo fondo regional flexible, el cual incorpore menos variables que el FNDR, y que se asocie más a las demandas potenciales regionales (puede ser a través de indicadores de población) y de mayores carencias (pobreza regional). Al mismo tiempo, este fondo debiese poder asignar recursos, en las áreas señaladas, a los servicios públicos encargados de ejecutar programas de esta índole (así como a municipios), manteniendo el rol del CORE como asignador de recursos, de tal forma de complementar los presupuestos normales de éstos, en relación a las preferencias de las propias regiones.

- d. Incorporar mecanismos de control de la gestión regional, tanto de nivel central como regional

En la actualidad son escasos los mecanismos de control de gestión y resultados del nivel regional, de tal forma que genera incertidumbre sobre su eficiencia y facilita mantener una situación constante en el proceso de descentralización fiscal.

Deben profundizarse los esfuerzos actuales de control de gestión, tales como la publicación trimestral del gasto en inversión del FNDR, y un aporte del 5% de recursos adicionales en el FNDR por concepto de eficiencia.

Sin embargo, no sólo es necesario potenciar los mecanismos de control desde el nivel central, es importante que los GORE se responsabilicen de su gestión con los actores regionales, a los cuales debiesen representar. En este sentido parece correcto adecuar, en parte, los planes de inversión a las preferencias de los respectivos municipios; construir una identidad regional; potenciar sus relaciones con las empresas y universidades de la propia región y entregar informes públicos sobre su actividad y su gestión a la comunidad regional.

2. Municipios

En el caso municipal se puede apreciar que sus funciones están ligadas a un conjunto importante de áreas públicas, vinculadas al desarrollo social, tales como infraestructura social básica, subsidios monetarios focalizados, servicios públicos vinculados al mejoramiento del capital humano como la salud y la educación y aquellos que pueden ser denominados generales, como la recolección de la basura, la normativa de transporte o la iluminación de los lugares públicos, adicionalmente, en el último tiempo, se han incorporado otros, tales como el desarrollo económico.

Al analizar los esfuerzos que se podrían desarrollar en este nivel para cumplir con sus responsabilidades, al mismo tiempo que potenciar la descentralización fiscal, parece indicado separarlos entre aquellos vinculados a incrementar y mejorar la captación de recursos propios y aquellos relacionados con las transferencias que, como indicamos, representan más del 50% del financiamiento de la gestión local.

a. Propuestas vinculadas a incrementar los ingresos propios

- i) Incrementar los esfuerzos municipales por ampliar la recaudación por cobros directos de los servicios que presta: es importante que los municipios aumenten la correspondencia fiscal de sus ciudadanos, entre los beneficios que perciben y los costos que estos involucran. Es importante aprovechar la flexibilidad que se incorporó en la ley de rentas sobre el cobro de derechos de aseo, los cobros por los servicios de salud prestados, entre otros.

Dentro de esta propuesta debe incluirse el esfuerzo para lograr cofinanciar los diferentes programas de mejorías urbanas, en la actualidad existen ejemplos tales como pavimentos participativos, proyectos sociales de FOSIS o programas de electrificación rural.

- ii) Potenciar las posibilidades de financiamiento para proyectos de inversión pública a través de concesiones, un ejemplo importante corresponde a la construcción de estacionamientos subterráneos en los principales centros urbanos congestionados.

- iii) Mejorar la gestión de los principales impuestos locales: los municipios pueden realizar importantes incrementos de ingresos a través de esfuerzos vinculados a la actualización de catastros de inmuebles y mejorías, formalización de actividades productivas locales.
- iv) Parece correcto pensar en la posibilidad diferenciada de endeudamiento municipal, puesto que esto permite una mejor asignación de los recursos municipales, abordar proyectos de mayores costos. Estos municipios debiesen presentar una evaluación de riesgo que les permita asumir el endeudamiento, entregar información pública de su estado financiero, lo cual podría, además, generar incentivos indirectos a fortalecer una gestión eficiente de los restantes municipios.
- v) Incrementar el control ciudadano sobre la gestión local. En este sentido las acciones vinculadas a hacer más transparente la gestión son importantes puesto que acercan al ciudadano a los beneficios que obtiene por sus aportes locales, al igual que es importante que la gestión municipal utilice las posibilidades que le permiten algunos impuestos locales (impuesto territorial y patentes comerciales) de modificar las tasas que cobran de tal forma de generar una mayor relación entre esfuerzos y beneficios locales.

b. Propuestas para mejorar e incrementar las transferencias

- i) Es posible incrementar la transferencia de programas públicos a la administración municipal, sin embargo, estas transferencias debiesen ser diferenciadas caso a caso, lo cual dependerá de las capacidades de gestión que presente el municipio para responsabilizarse de ésta y la petición del propio municipio o aceptación del traspaso, como ejemplo de ello podrían ser servicios de educación preescolar o de atención de salud de mayor complejidad.
- ii) Redefinir el FCM, de tal forma de reducir los desincentivos para la obtención de recursos propios, al mismo tiempo que simplificar su administración, Una forma sería reducir el número de municipios aportantes (sólo los de mayores ingresos) y concentrar a los receptores netos de ingresos
- iii) Desarrollar programas cofinanciados de apoyo al desarrollo productivo local, pueden citarse casos como los programas de capacitación de jóvenes, apoyo a microempresas del FOSIS, y otros de este tipo
- iv) Reducir las ventanillas de oferta pública de los diferentes programas públicos. Además de coordinar los restantes programas relacionados con los mismos objetivos, pero que en la actualidad no tienen ninguna coordinación con el municipio. Ej. son los programas de pavimentación y de equipamiento comunitario del MINVU

NOTAS

1. Estos servicios se financian a través de una subvención fija por persona, lo cual responde a un mecanismo de subsidio a la demanda por el servicio.
2. Denominado Impuesto Territorial en el caso de Chile.
3. Es importante destacar que la competencia es la de aprobar el plan regulador, no el de elaborarlo, lo cual generalmente es desarrollado por los respectivos municipios y su aprobación técnica le corresponde al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
4. Más adelante se analizarán los problemas que genera la modalidad de asignación de recursos generados a través de estas modalidades
5. En la actualidad la decisión de qué proyectos se aprueban está en relación su rentabilidad privada y social individual, pareciera más correcto que las regiones también incorporarán la rentabilidad de programas de inversiones integrales, en vez de proyectos individuales que, muchas veces, pudieran ser descartados por su baja rentabilidad individual, ej. mejora de caminos rurales en vez de construcciones de nuevos servicios públicos.
6. Estos podrían ser financiados vía concesiones o por endeudamiento.
7. La correspondencia fiscal se refiere a la relación entre los ingresos necesarios para asumir los gastos que demanda la respectiva función asignada al nivel subnacional respectivo
8. Una excepción de esta característica lo presenta el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) de la SUBDERE
9. Al aplicarla se debe tener cuidado con el objetivo redistributivo, puesto que los municipios con mayores ingresos podrían obtener mayores recursos que los de menores ingresos propios locales, situación presente en casos como el de los caminos rurales en Colombia, donde los aportes exigidos a los municipios implicaron una concentración de los aportes centrales en los municipios más ricos.
10. En Colombia el nivel provincial representa un 18.2% del gasto público, mientras que en países federales como Argentina o Brasil es superior al 30%. En países desarrollados estos promedios son mayores, ejemplo Canadá representa un 47.1%, Alemania un 27%, Suiza un 40% o los EEUU donde alcanza casi el 27% o España donde es un 24%, sólo en Italia o Francia se dan casos tan bajos como el de Chile.
11. Quizás una excepción la puede alcanzar la coparticipación de las patentes mineras
12. En octubre de 1996 existirá elección popular de autoridades municipales.
13. En el caso de servicios de salud, educación y atención de menores en conflicto con la justicia, los municipios están obligados a realizar un presupuesto individual.
14. Corresponde a una transferencia intermunicipal, donde los municipios de mayores ingresos entregan recursos a los más pobres, a partir de una coparticipación de impuestos locales y distribuidos a través de una fórmula estable y transparente, la cual incluye componentes de brecha fiscal y pobreza.
15. A pesar que los municipios en Chile no pueden endeudarse, sus presupuestos mencionan una partida por endeudamiento, pero ésta sólo corresponde a una contraparte de un crédito externo para el financiamiento del PMB.
16. Se refiere a que el contribuyente perciba que su esfuerzo tributario se ve compensado con los beneficios locales que percibe
17. La actual legislación permitiría incorporar algunos cobros o derechos por mejorías ejecutadas en beneficio del desarrollo de algunas propiedades en particular (generalmente inversiones en mejoramiento urbano), tal como el caso Colombiano de recuperación de inversiones públicas.
18. No se incluyen las transferencias del FNDR por no poder estimarse la magnitud exacta de beneficio municipal, de hacerlo el monto total de transferencias se incrementaría en un 12% adicional.
19. Sólo se incluyen subvenciones de educación, salud, subsidios monetarios y algunos programas de inversión.
20. Human Development Report 1993 UNDP, en Irarrázavl op. cit.
21. En la modificación legislativa se entrega como función compartida el desarrollo productivo local
22. Esta función es indelegable en un Estado unitario
23. Estos recursos son asignados a través de mecanismos transparentes y de esfuerzo individual, por lo cual no es conveniente su descentralización, sin embargo, se hace necesaria su coordinación con otras funciones y programas públicos, por lo cual pueden tener alguna relación, no presupuestaria, con los niveles regionales y locales, como son los Convenios de Programación.

24. El sistema previsional chileno no es de reparto, sino de capitalización individual, por lo cual el estado recibe muy pocos ingresos por este concepto (personas de los sistemas antiguos), mientras que debe cancelar las jubilaciones de las personas que lo hicieron en el antiguo sistema público, los aportes a la población pasiva de las fuerzas armadas y carabineros, al mismo tiempo que traspasos de las personas que jubilan con el nuevo sistema pero que tuvieron cotizaciones en el antiguo (bonos de reconocimiento)
25. Existen otros impuestos, pero su relevancia es bastante poco significativa.
26. Una experiencia que puede ser considerada en la reciente coordinación de SUBDERE-FOSIS dentro de los programas IRAL.

BIBLIOGRAFÍA

AGHÓN, G. (1995), “Modelos de Descentralización Fiscal: Aspectos Conceptuales y Revisión de Algunas Experiencias Latinoamericanas”. CEAL. Santiago de Chile

_____. (1994), “Retos y Posibilidades de Nuevos Recursos para el Desarrollo Municipal”, en: Más Recursos para las Ciudades. CEP. Santiago de Chile

BAEZA, R. (1993), “Los Ingresos Municipales”, en: Estudios Municipales N° 1. CPU.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (1995), “Cómo va la Descentralización”, Vol. XXVI, N° 2. Colombia.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. (1996), Ley de Presupuestos del Sector Público. Santiago de Chile.

DIPRES. (1996) “Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-1995. ”. Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile

ESPINOZA, J y MARCEL, M. (1994), “Descentralización Fiscal: El Caso de Chile”, Serie de Política Fiscal, N°57. División de Desarrollo Económico Proyecto CEPAL/GTZ “Descentralización Fiscal en América Latina”. Santiago de Chile.

FINOT, I. (1995), “Sostenibilidad de la Democracia y Procesos de Descentralización y Participación en América Latina”. Borrador

IRARRÁZVAL, I. (1994), “Tendencias hacia Sistemas de Financiamiento Municipal más Ágiles”, Serie de Estudios Municipales, N° 5, CPU.

KRAUSE-JUNK,G. y MÜLLER, R. (1993), “Fiscal Decentralization in Selected Industrial Countries”, Serie de Política Fiscal, N° 48. División de Desarrollo Económico Proyecto CEPAL/GTZ “Descentralización Fiscal en América Latina”. Santiago de Chile.

MUSGRAVE, R. (1976), “Public Finance: Theory and Practice”. New York.

OATES, W. (1972), “Fiscal Federalism”, Harcourt Brace Jovanovich. New York.

RUFÍAN, D. (1994), "El Municipio en España: Un Modelo de Referencia". Programa de Apoyo a la Gestión y Capacitación Municipal N°2.

Salazar, G. y SUBDERE. Ley de Rentas Municipales. Santiago de Chile.

SHAH, A. (1991), "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations". World Bank, Working Papers 726. Washington D.C.

SUBDERE. (1996), Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Santiago de Chile.

SUBDERE. (1995), La Nueva Legislación Municipal. Santiago de Chile.

SUBDERE. (1994), "PGB regional 1960-1992". Santiago de Chile

VALENZUELA, J.P. (1995), "Múltiples Ventanillas: Hacia un ordenamiento de las finanzas públicas". Borrador. Santiago de Chile.

ANEXOS
Cuadros Estadísticos

CUADRO N° 1
RECURSOS GOBIERNOS REGIONALES
PRESUPUESTO 1996

	Miles \$	Ministerio o Servicio Responsable	
1. INGRESOS PROPIOS (a)	2,589,438		1.26%
2. TRANSFERENCIAS	202,779,851		98.74%
<i>a. Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)</i>	<i>82,882,125</i>		<i>40.87%</i>
Aportes a Organismos S. Público	57,281,127	M. Interior	
Provisión FNDR	7,327,228	M. Interior	
Provisión FNDR-Patentes Mineras	1,225,736	Tesoro Público	
Provisión FNDR-Infraestructura Educativa	14,209,522	M. Educación	
Provisión FNDR-Electrificación Rural	2,828,512	Tesoro Público	
Provisión FNDR-Ley de Drogas	10,000	Tesoro Público	
<i>b. OTROS</i>	<i>23,539,851</i>		<i>11.61%</i>
Aporte Fiscal	15,321,918	Tesoro Público	
Ley 19.143 (Patentes Mineras)	6,959,745	Tesoro Público	
M. Bienes Nacionales	1,258,188	M. Bienes Nacionales	
<i>c. Convenios de Programación</i>	<i>7,592,784</i>		<i>3.74%</i>
Ministerio de Vivienda	563,784	M. Vivienda	
Dirección de Vialidad	7,029,000	M. Obras Públicas	
<i>d. Inversión Sectorial de Asig. Regional (ISAR)</i>	<i>70,973,649</i>		<i>35.00%</i>
Programa de Mejoramiento de Barrios	29,117,487	SUBDERE	
Equipamiento Deportivo (DIGEDER)	1,452,659	M. Defensa	
Programa de Agua Potable Rural	9,452,940	M. Obras Públicas	
Programa de Caminos Secundarios	17,529,900	M. Obras Públicas	
Programa de Consultorios Urbanos	3,250,905	M. Salud	
Programa de Vialidad Urbana	7,455,000	M. Vivienda	
Forestación y Recuperación de Suelos	132,208	FOSIS	
Generación de Capacidades en Loc. Pobres	1,794,775	FOSIS	
Apoyo a Grupos Vulnerables	787,775	FOSIS	
<i>e. INVERSION REG. DE ASIG. LOCAL (IRAL)</i>	<i>17,791,442</i>		<i>8.77%</i>
Programa de Mejoramiento Urbano	11,482,003	SUBDERE	
Desarrollo Productivo Rural	1,199,042	FOSIS	
Generac. Capac. Localidades Pobres	4,790,897	FOSIS	
Apoyo a Grupos Vulnerables	319,500	FOSIS	
TOTAL INGRESOS GOBIERNOS REG.	205,369,289		

Fuente: Ley de Presupuesto 96

(a) Incluye saldo inicial de caja por MMS 2.000

CUADRO N° 2**DISTRIBUCION DEL INGRESO Y GASTO PUBLICO EN CHILE POR NIVELES - PRESUPUESTO 1996**

(miles de \$ 1996)	N. Central	N. Municipal	N. Regional	N. Privado (a)	Doble Contab. (-)	Total Nacional.
INGRESOS PROPIOS S. PUBLICO	6,980,491,549	570,000,000	2,589,438			7,553,080,987
PART. EN ING. PUB. TOTALES	92.42%	7.55%	0.03%			100.00%
TRANSFERENCIAS		699,593,093	202,779,851	2,365,652,643	185,764,534	3,082,261,053
INGRESO TOTAL (Incluye transf.)	6,980,491,549	1,269,593,093	205,369,289	2,365,652,643	3,268,025,587	7,553,080,987
PART. EN ING. TOTALES	92.42%	16.81%	2.72%	31.32%	43.27%	100.00%
GASTO TOTAL (incluye transf.)	3,898,230,496	1,269,593,093	205,369,289	2,365,652,643	185,764,534	7,553,080,987
PART. EN GASTO TOTAL	51.61%	16.81%	2.72%	31.32%	2.46%	100.00%

Fuente: Estimaciones Propias

(a) Se refiere a subsidios directos a la demanda y pago de beneficios que no se justifica descentralizar

CUADRO N° 3
RECURSOS MUNICIPALES
PRESUPUESTO 1996

	Miles \$	Ministerio o Servicio Responsable	
1. INGRESOS PROPIOS	570,000,000		44.90%
2. TRANSFERENCIAS (a)	699,593,093		55.10%
<i>a. SUBSIDIOS MONETARIOS</i>	<i>123,711,372</i>		<i>17.68%</i>
Fondo Nacional de Subsidio Familiar	24,000,000	Tesoro Público	
Subsidio al Consumo de Agua Potable	11,895,190	Tesoro Público	
Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales	84,833,440	INP	
Transf. a Municipalidades ley 19.143 (b)	2,982,742	Tesoro Público	
<i>b. DESARROLLO SOCIAL</i>	<i>499,718,070</i>		<i>71.43%</i>
Programa Textos Escolares	1,847,283	M. Educación	
Programa Bibliotecas de Aula	890,340	M. Educación	
Modernización Educación Media	17,338,754	M. Educación	
MECE Básica	9,333,033	M. Educación	
JUNAEB	37,397,182	M. Educación	
Jardines Infantiles Municipales de JUNJI	218,449	M. Educación	
Subvenciones a Est. Educacionales	346,704,485	M. Educación	
Subvenciones SENAME	405,739	M. Justicia	
Subvenciones a los Municipios	59,174,000	M. Salud	
Programa de Alimentación Complementaria	26,408,805	M. Salud	
<i>c. INFRAESTRUCTURA SOCIAL</i>	<i>72,900,827</i>		<i>10.42%</i>
Fondo Social	2,513,815	M. Interior	
Programas de desarrollo Local (ISAR)	40,599,490	SUBDERE-GORE	
Pavimentación Participativa	x	M. Vivienda	
Infraestructura Social Concursable	1,200,000	M. Vivienda	
Fondo de Desarrollo de Telecomunicaciones	2,662,500	M. Transp. y Telec.	
ISAR e IRAL de FOSIS	9,024,323	FOSIS-GORE	
Transferencias del Programa Jefas de Hogar	399,375	SERNAM	
ISAR de DIGEDER	1,452,659	M. Defensa-GORE	
Trasferencias a SUBDERE	14,209,533	M. Educación-GORE	
Programas de Generación de Empleo	839,132	Tesoro Público	
<i>d. DESARROLLO PRODUCTIVO</i>	<i>159,908</i>		<i>0.02%</i>
Programa de Municipalidades de INDAP	159,908	M. Agricultura	
<i>e. CULTURA</i>	<i>688,001</i>		<i>0.10%</i>
Corp. Cultural M. de Santiago	688,001	M. Educación	
<i>f. MEJORAMIENTO DE LA GESTION LOCAL</i>	<i>2,414,915</i>		<i>0.35%</i>
Fort. Gestión Municipal	2,414,915	SUBDERE	
TOTAL RECURSOS MUNICIPALES	1,269,593,093		

Fuente: Ley de Presupuesto 96, estimaciones SUBDERE

(a) No incluye recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional a excepción de la Provisión del

Ministerio de Educación para infraestructura, ni aportes centrales al Fondo Común Municipal

(b) Se incluyen en los ingresos propios municipales
 GORE= Gobiernos Regionales

CUADRO N° 4

ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES

\$ de dic. 1994	1990	1991	1992	1993	1994
INGRESOS PROPIOS PERMANENTES	128,209,712	144,177,492	161,718,465	182,828,567	194,935,019
Renta de Operaciones	6,116,599	6,467,120	7,593,087	11,561,045	11,690,062
Impuesto Territorial	38,634,840	44,108,974	44,827,268	48,510,323	48,737,477
Permisos de Circulación	22,636,820	21,229,628	28,549,669	29,010,970	32,975,265
Patentes	26,799,028	34,851,321	35,393,672	39,238,941	42,525,318
Derechos de Aseo	4,961,993	6,571,840	7,223,564	10,046,255	9,443,710
Derechos Varios	19,761,138	20,399,780	26,623,128	30,188,735	35,032,965
Multas e Intereses	9,299,294	10,548,829	11,508,077	14,272,298	14,530,222
FONDO COMUN MUNICIPAL	77,668,026	98,600,713	112,811,887	125,721,163	112,144,506
FCM 90%	64,259,572	82,512,742	102,260,083	113,794,825	101,270,286
FCM 10%	7,743,474	8,939,808	10,199,706	11,623,034	10,787,663
FCM Comunas no Instaladas	5,664,980	7,148,163	352,098	303,304	86,557
TRANSFERENCIAS	16,505,802	18,847,865	31,172,206	34,147,150	54,364,991
Transferencias del Sector Privado	1,801,614	1,785,578	1,374,331	934,884	1,235,581
Transferencias del Sector Público	14,704,188	17,062,287	29,797,875	33,212,266	53,129,410
OTROS INGRESOS	26,774,962	36,116,010	42,093,159	35,544,999	33,481,157
Venta de Activos	4,682,921	8,890,429	18,942,103	6,727,641	9,544,266
Recuperación de Préstamos	665,497	1,177,337	193,566	135,332	180,539
Endeudamiento	11,354,225	13,476,297	6,223,589	2,912,742	1,215,929
Operaciones Años Anteriores	887,417	1,258,913	1,559,566	1,764,414	1,710,473
Otros	9,184,902	11,313,034	15,174,335	24,004,870	20,829,950
TOTAL DE INGRESOS	249,158,502	297,742,080	347,795,717	378,241,879	394,925,673
SALDO INICIAL DE CAJA	16,777,422	14,342,214	22,124,326	28,585,443	33,477,111
TOTAL	265,935,924	312,084,294	369,920,043	406,827,322	428,402,784

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional

CUADRO N° 5
ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES

Porcentaje	1990	1991	1992	1993	1994
INGRESOS PROPIOS PERMANENTES	48.21%	46.20%	43.72%	44.94%	45.50%
Renta de Operaciones	2.30%	2.07%	2.05%	2.84%	2.73%
Impuesto Territorial	14.53%	14.13%	12.12%	11.92%	11.38%
Permisos de Circulación	8.51%	6.80%	7.72%	7.13%	7.70%
Patentes	10.08%	11.17%	9.57%	9.65%	9.93%
Derechos de Aseo	1.87%	2.11%	1.95%	2.47%	2.20%
Derechos Varios	7.43%	6.54%	7.20%	7.42%	8.18%
Multas e Intereses	3.50%	3.38%	3.11%	3.51%	3.39%
FONDO COMUN MUNICIPAL	29.21%	31.59%	30.50%	30.90%	26.18%
FCM 90%	24.16%	26.44%	27.64%	27.97%	23.64%
FCM 10%	2.91%	2.86%	2.76%	2.86%	2.52%
FCM Comunas no Instaladas	2.13%	2.29%	0.10%	0.07%	0.02%
TRANSFERENCIAS	6.21%	6.04%	8.43%	8.39%	12.69%
Transferencias del Sector Privado	0.68%	0.57%	0.37%	0.23%	0.29%
Transferencias del Sector Público	5.53%	5.47%	8.06%	8.16%	12.40%
OTROS INGRESOS	10.07%	11.57%	11.38%	8.74%	7.82%
Venta de Activos	1.76%	2.85%	5.12%	1.65%	2.23%
Recuperación de Préstamos	0.25%	0.38%	0.05%	0.03%	0.04%
Endeudamiento	4.27%	4.32%	1.68%	0.72%	0.28%
Operaciones Años Anteriores	0.33%	0.40%	0.42%	0.43%	0.40%
Otros	3.45%	3.62%	4.10%	5.90%	4.86%
TOTAL DE INGRESOS	93.69%	95.40%	94.02%	92.97%	92.19%
SALDO INICIAL DE CAJA	6.31%	4.60%	5.98%	7.03%	7.81%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional

CUADRO N° 6
FINANCIAMIENTO TRIBUTARIO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

	1990	1991	1992	1993	1994
ING. TRIBUT(a)/ING. TOTALES (b)	64.25%	64.37%	63.61%	64.03%	59.83%

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Adm.

(a) Incluye FCM

(b) Excluye saldo inicial de caja

CUADRO N° 7

EVOLUCION DE INGRESOS MUNICIPALES (a)

MMS 1996	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
A. INGRESOS PROPIOS (b)	276,579	324,621	384,986	430,227	462,119	507,047	570,000
B. TRANSFERENCIAS	325,461	342,123	369,539	390,333	442,837	517,642	581,223
<i>Subvenciones a Educación</i>	<i>178,376</i>	<i>182,537</i>	<i>202,650</i>	<i>225,789</i>	<i>256,396</i>	<i>305,762</i>	<i>344,096</i>
<i>Subvenciones a Salud</i>	<i>26,339</i>	<i>32,072</i>	<i>35,219</i>	<i>35,831</i>	<i>42,926</i>	<i>52,269</i>	<i>59,174</i>
<i>Subsidios Monetarios</i>	<i>80,971</i>	<i>90,434</i>	<i>94,970</i>	<i>94,398</i>	<i>104,943</i>	<i>112,770</i>	<i>120,728</i>
Pensiones Asistenciales	59,734	66,319	68,008	65,665	75,136	79,532	84,833
Subsidio Unico Familiar	20,814	21,872	21,464	22,327	21,833	21,612	24,000
Subsidio Agua Potable	423	2,243	5,498	6,406	7,974	11,626	11,895
<i>Inversiones</i>	<i>39,775</i>	<i>37,080</i>	<i>36,700</i>	<i>34,222</i>	<i>38,208</i>	<i>46,841</i>	<i>54,810</i>
Prog. Infraestructura Educacional	0	0	2,172	5,051	7,959	12,242	14,210
Programa Mej. Barrios	33,712	28,807	24,311	24,293	23,406	25,117	29,118
Programa Mej. Urbano	6,063	8,273	10,217	4,878	6,843	9,482	11,482
<i>Programa de Apoyo Gestión Local</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>93</i>	<i>364</i>	<i>s/i</i>	<i>2,415</i>
TOTAL INGRESOS MUNICIPALES	602,040	666,744	754,525	820,560	904,956	1,024,689	1,151,223
Porc. de Transf./Ing. Mun. Totales	54.06%	51.31%	48.98%	47.57%	48.93%	50.52%	50.49%

Fuente: Estimaciones propias

(a) Se incluyen sólo algunos de los programas de transferencias

(b) Incluye aportes fiscales al Fondo Común Municipal

CUADRO N° 8

EVOLUCION DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES (a)

MMS 1996	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
B. TRANSFERENCIAS	50,420	53,107	80,757	129,900	153,484	167,926	194,913
Fondo Nacional de Desarrollo Regional	50,420	53,107	62,537	75,822	84,197	93,223	98,555
ISAR, IRAL y Convenios de Programación	0	0	18,220	54,078	69,287	74,703	96,358

Fuente: Depto. de Inversiones, SUBDERE.

(a) Sólo incluye recursos de inversión de decisión regional (sobre el 95% de los ingresos totales)

CUADRO N° 9

INGRESOS TOTALES MUNICIPALES Y DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

MMS 1996	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
A. INGRESOS PROPIOS	276,579	324,621	384,986	430,227	462,119	507,047	570,000
B. TRANSFERENCIAS	336,106	358,150	413,596	486,011	558,113	638,727	721,326
TOTAL DE INGRESOS SUBNACIONALES	612,685	682,771	798,582	916,238	1,020,232	1,145,774	1,291,326
INGRESOS NIVEL CENTRAL	4,105,997	4,690,364	5,254,205	5,542,718	5,737,217	6,318,298	6,980,491
INGRESOS SECTOR PUBLICO (Nivel Central + Ing. propios municipales)	4,382,576	5,014,985	5,639,191	5,972,945	6,199,336	6,825,345	7,550,491
Porc. de Ing. Propios Desc/ Ing. S. Público	6.31%	6.47%	6.83%	7.20%	7.45%	7.43%	7.55%
Porc. de Ing. Subnacionales/Ing. S. Público	13.98%	13.61%	14.16%	15.34%	16.46%	16.79%	17.10%
Porc. de Transf. sobre Ing. Subnacionales	54.86%	52.46%	51.79%	53.04%	54.70%	55.75%	55.86%

Fuente: Estimaciones Propias

CUADRO N° 10
CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO
PRESUPUESTO 1996

	M \$	% De Ing. Total Sector Público Central
A. FUNCIONES GENERALES	994,073,287	14.43%
<i>1. GOBIERNO</i>	<i>223,415,703</i>	<i>3.24%</i>
Presidencia	5,038,117	0.07%
Secretaría General de Gobierno	7,281,505	0.11%
Congreso Nacional	26,752,566	0.39%
Contraloría General de la República	10,411,272	0.15%
Ministerio del Interior (a)	21,596,593	0.31%
Ministerio de Relaciones Exteriores	61,435,135	0.89%
Ministerio de Hacienda	80,821,012	1.17%
M. de Planificación y Cooperación (b)	8,419,834	0.12%
M. Secretaría General de la Presidencia (c)	1,659,669	0.02%
<i>2. DEFENSA (d)</i>	<i>477,049,712</i>	<i>6.92%</i>
<i>3. JUSTICIA</i>	<i>293,607,872</i>	<i>4.26%</i>
Poder Judicial	51,925,143	0.75%
Ministerio de Justicia (e)	70,311,267	1.02%
Carabineros	136,699,848	1.98%
Investigaciones	34,671,614	0.50%
B. DEUDA PUBLICA (f)	530,752,317	7.70%
TOTAL FUNCIONES GENERALES Y DEUDA	1,524,825,604	22.13%
PÚBLICA		

Fuente: Ley de Presupuesto 1996

- (a) No incluye transferencias a fundaciones sociales
- (b) Sólo incluye Subsecretaría y AGCI
- (c) No incluye Comisión Nacional del Medio Ambiente
- (d) No incluye Dir. General de Deportes y Recreación
- (e) No incluye al Servicio Nacional de Menores
- (f) Descontadas las partidas ya incorporadas en los Ministerios respectivos

CUADRO N° 11

DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO CENTRAL, 1996

REPARTICION	Total	Municipio	Gob. Regional	Individual	Subv. Privado
TESORO PUBLICO					
SUBSIDIOS	163,266,906				
1. Programa Becas Presidente de la República	5,133,335			5,133,335	
2. Fondo Unico de Prest. Familiares y Sub. Cesant.	72,679,000			72,679,000	
3. Fondo Nacional de Subsidio Familiar	24,000,000	24,000,000		24,000,000	
4. Subsidio al Consumo de Agua Potable	11,895,190	11,895,190		11,895,190	
5. Programas de Generación de Empleo	839,132	839,132			
OPERACIONES COMPLEMENTARIAS	522,491,642				
1. Prestaciones Previsionales	11,345,386			11,345,386	
2. Patentes Mineras	6,959,745		x		
3. Trasnf. a Municipalidades ley 19.143	2,982,742	2,982,742			
SERVICIO DEUDA PUBLICA	532,941,796				
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	5,038,117				
CONGRESO NACIONAL	26,752,566				
PODER JUDICIAL	51,925,143				
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	10,411,272				
M. DEL INTERIOR	205,996,008				
1. Subsecretaría de Desarrollo Reg. y Ad.	94,604,617		82,882,125		
2. Fort. Gestión Municipal	3,338,729	2,414,915			
3. Fondo Social (b)	2,514,815	2,513,815			
4. Programas de desarrollo Local (ISAR)	43,210,360	40,599,490	40,599,490		
5. Gobiernos Regionales	107,225,596		107,225,596		
M. RELACIONES EXTERIORES	61,435,135				
M. ECONOMIA	211,283,036				
M. HACIENDA	80,821,012				
M. EDUCACION	855,194,615				
1. Corp. Cultural M. de Santiago	688,001	688,001			
2- Becas Indigenas	773,867			773,867	
3. Programa Textos escolares (c)	2,716,592	1,847,283			869,309
4. Programa Bibliotecas de Aula	890,340	890,340			
5. Trasnferencias a SUBDERE	14,209,522	14,209,533	14,209,522		
6. Modernización Educación Media	20,361,592	17,338,754		1,581,583	
7. MECE Básica	23,287,395	9,333,033			
8. JUNAE (d)	57,908,410	37,397,182			17,598,674
9. Jardines Infantiles Municipales de JUNJI	218,449	218,449			
10. Subvenciones a Est. Educativas (e)	509,859,537	346,704,485			163,155,052
11. Becas Educación Superior	9,248,466			9,248,466	
M. JUSTICIA	102,745,011				
1. Subvenciones SENAME	32,433,744	405,739			22,198,407
M. DEFENSA	667,743,582				
1. ISAR de DIGEDER	1,452,659	1,452,659	1,452,659		
M. AGRICULTURA	120,631,988				
1. Programa de Municipalidades de INDAP	159,908	159,908			
M. BIENES NACIONALES	7,841,394				
1. Transferencias a Gobiernos Regionales	1,258,188		1,258,188		
M. TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	1,995,831,091				
1. Instituto Normalización Previsional	1,506,587,172			1,168,492,091	
2. Caja de Previsión de la Defensa Nacional	285,902,782			279,763,816	
3. Dirección de Previsión de Carabineros de Chile	164,400,059			152,642,138	
4. Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales	84,833,440	84,833,440		84,833,440	

CONCLUSIÓN CUADRO N° 11

M. SALUD	746,508,444				
1. ISAR salud	3,250,905		3,250,905		
2. Prestaciones Previsionales	94,688,436			94,688,436	
3. Fondo Unico de Prestaciones Familiares (a)	43,917,015			43,917,015	
4. Subvenciones a los Municipios	59,174,000	59,174,000			
5. Programa de Alimentación Complementaria	26,408,805	26,408,805			
M. MINERIA	18,795,471				
M. VIVIENDA Y URBANISMO	328,502,352				
1. ISAR Pavimentación	7,455,000		7,455,000		
2. Convenios de Programación	563,784		563,784		
3. Subsidios Unificados	38,649,902			38,649,902	
4. Programa de Subsidios Especiales	19,928,125			19,928,125	
5. Programa Ley 19.281	12,570,323			12,570,323	
6. Viviendas SERVIU	82,059,003			82,059,003	
7. Subsidios	22,939,069			22,939,069	
8. Subsidios Rurales y Colonización	12,039,082			12,039,082	
9. Pavimentación Participativa	x	x			
10. Infraestructura Social Concursable	1,200,000	1,200,000			
11. Inversión Financiera (f)	12,651,934			12,651,934	
M. TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES	14,955,611				
1. Fondo de Desarrollo de Telecomunicaciones	2,662,500	2,662,500			
M. SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	7,281,505				
M. PLANIFICACION Y COOPERACION	53,970,233				
1. ISAR e IRAL de FOSIS	9,024,323	9,024,323	9,024,323		
2. Trasnferencias del Programa Jefas de Hogar	399,375	399,375			
M. SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA	8,155,721				
TOTAL SIN DESCONTAR TRANSFERENCIAS	7,249,415,448	699,593,093	219,045,307	2,161,831,201	203,821,442

Fuente: Ley de Presupuestos 1996

(a) Destinados al financiamiento de subsidios de reposo maternal y por enfermedad del hijo menor de un año. Del total de recursos regionales se descontó la doble contabilidad de los aportes para inversión regional

(b) Este programa también trasfiere recursos a otras entidades públicas

(c) este programa también beneficia a est. subvencionados particulares

(d) Este programa también beneficia a est. subvencionados particulares

(e) Este programa también beneficia a est. subvencionados particulares

(f) Necesario para la entrega del subsidio habitacional