

Autonomía Financiera Municipal, Pero de Verdad

Nuevamente los alcaldes se han levantado contra el gobierno central solicitando mayores recursos. De acuerdo a ellos, el déficit municipal alcanza los \$225 mil millones, sin considerar los aportes que hicieron el año 2007 a educación de \$120 mil millones y a salud de casi \$60 mil millones. Según lo planteado por los alcaldes, sólo les alcanzarán los recursos para entregar servicios a la comunidad hasta septiembre de este año. En los restantes tres meses del año sólo se podrán pagar los sueldos.

Ello implicaría, entre otras cosas, cortar programas sociales. De acuerdo a los alcaldes, el déficit se debe a errores de legislación, leyes sin financiamiento y negociaciones con los gremios sin la participación de los Municipios.

En este escenario bien vale la pena una mirada en detalle al cúmulo de recursos que indican los alcaldes, para evaluar qué efectivamente se debe a un problema estructural y qué partidas obedecen a problemas puntuales.

Evolución de los Ingresos Municipales

Desde el año 1990 a la fecha los ingresos municipales se han cuadruplicado. Ello significa que en promedio por habitante los municipios al año 1990 contaban con \$45.650, mientras que al año 2007 fue de \$141.870¹.

Desglose del déficit

Los \$225 mil millones se componen de:

1. Mayor gasto en remuneraciones a funcionarios municipales:

- \$16.600 millones como consecuencia del mayor reajuste pactado entre el gobierno central y los gremios de funcionarios públicos a fines del año pasado. Cuando se inició la discusión legislativa

que fijaba este reajuste, se propuso que fuera diferenciado por nivel de remuneración, pudiendo ser de un 10%, un 8,5% o un 4%. Ello supuestamente iba a implicar un reajuste en promedio entre el 5% y 7%, cifra que los alcaldes en su conjunto estaban en situación de solventar. Pero finalmente la negocia-

Se debe tener presente que incluso si el gobierno central accede a las demandas de los municipios y les entrega mayores recursos en un futuro próximo nuevamente se plantearán nuevas solicitudes. Ello será así mientras a los municipios no se les entregue una mayor autonomía. Pero autonomía en serio. Es decir, que sean responsables de los recursos de los que disponen y también de los gastos que enfrentan.

En esta Edición:

- **Autonomía Financiera Municipal, Pero de Verdad**
- **La (Des)focalización de los Subsidios Habitacionales**

ción del gobierno con estos gremios llevó a que el reajuste fuera parejo de un 10%, lo que implica un gasto adicional por los \$16.600 planteados.

- \$14 mil millones producto de un aumento en el sueldo base de los funcionarios municipales fijado por ley desde marzo del 2007. En esa oportunidad el gobierno central aportó al financiamiento de este incremento salarial \$8.000 mil millones el año 2007 y \$ 8.700 millones para el año 2008. Pero desde el año 2009 en adelante ya no se realizaron aportes. Ello implica que este aumento del sueldo base deba financiarse el año 2009 íntegramente con recursos municipales, generando un mayor gasto de \$14 mil millones. Cabe destacar que el informe financiero que acompañó este proyecto de ley en su tramitación sólo explicitaba el gasto que implicaba para el gobierno central, pero en ningún caso el gasto que implicaba para el sector municipal. Ello siempre es así, ya que los informes financieros nunca indican el costo que una determinada medida tiene sobre las arcas municipales.

2. Mayor gasto en servicios habituales que entrega el municipio:

- \$35 mil millones asociados a mayores costos en pago de servicios para alumbrado público, agua y aseo.
- \$10 mil millones como consecuencia del mayor costo que implica la administración de programas sociales, cuya demanda ha aumentado producto de una menor actividad económica.

3. Error en pago de bono a funcionarios municipales :

- \$30.000 millones que se atribuyen a un error de interpretación hecho por la Contraloría General de la República en relación al cálculo de un reajuste de un determinado componente del sueldo de

los funcionarios municipales. Este error fue reconocido tres meses después de haberse producido, pero la Contraloría determinó que, como algunos municipios habían cancelado ya este reajuste que en definitiva no correspondía, todos los municipios debían hacerlo para ese período. Esto es lo que se ha llamado el “Bono Mendoza”.

4. Deuda acumulada por no pago de bono a profesores:

- \$120 mil millones por el pago del Bono de Subvención Adicional Especial. Esta obligación se genera a partir de una modificación legal de fines del año 2006 que los obliga al pago de este bono para los años 2007 al 2010 y que la gran mayoría de los municipios no ha cancelado. La cifra definitiva del costo de este bono no se conoce con certeza y los \$120 mil millones planteados pareciera ser la cota máxima. Cabe hacer presente que el pago de este bono debió haberse hecho con cargo al aumento de la subvención escolar, pero como pareciera ser que no se entendió correctamente la modificación legal, esos recursos se destinaron al pago de otros ítems.

Como se puede observar, el origen de los \$225 mil millones es muy distinto y en consecuencia no se pueden hacer propuestas en su conjunto. Pero se debe tener presente que, incluso si el gobierno central accede a las demandas de los municipios y les entrega mayores recursos, en un futuro próximo nuevamente se plantearán nuevas solicitudes. Esto será así mientras a los municipios no se les entregue una mayor autonomía. Pero autonomía en serio. Es decir, que sean responsables de los recursos de los que disponen y también de los gastos que enfrentan.

Hoy en día los municipios reclaman respecto de mayores gastos que deben solventar a partir de negociaciones que sostiene el gobierno central con los gremios de funcionarios municipales. Ello representa en conjunto más de \$30.000 millones del déficit que se plantea, \$16.600 millones por el reajuste general al sector público y \$14.000 millones por aumento del sueldo base que ya no es financiado por el gobierno central. Esta situación probablemente volverá a ocurrir año tras año mientras las plantas de funcionarios municipales y las escalas de remuneraciones se encuentren fijadas por ley. Si bien se debe reconocer que los municipios finalmente pagan la cuenta de un acuerdo entre terceros, también se debe reconocer que los alcaldes al momento de generarse estas negociaciones, generalmente se limitan a solicitar recursos adicionales para el pago de estos reajustes, avalando así de alguna manera lo solicitado por los funcionarios. Hoy por hoy los municipios tienden a no enfrentar a sus funcionarios por las mayores remuneraciones que solicitan.

En cuanto a los mayores gastos en servicios que entrega el municipio éstos deben ser solventados con los ingresos de los propios municipios. Sin duda que la capacidad de los municipios de generar ingresos se encuentra acotada como consecuencia de las exenciones al pago de tributos y derechos municipales fijados por el gobierno central. Pero también es cierto que hoy en día los municipios no cobran por servicios que prestan y que están facultados para cobrar. Un ejemplo típico de ello es el cobro de derechos de aseo. Los municipios están facultados a cobrarlo a determinadas viviendas a pesar de que éstas se encuentren exentas del pago de contribuciones. Probablemente una medida de esta naturaleza resultaría impopular, y por ende es más cómo-

do esperar a que lleguen los recursos desde el Fondo Común Municipal.

La estructura de financiamiento municipal hoy no entrega los incentivos adecuados a los alcaldes. Los recursos que reciben desde el Fondo Común Municipal están relacionados a los ingresos que efectivamente tienen los municipios; si aumentan, caen los recursos que reciben desde el fondo. Esto sin duda genera pasividad fiscal y pareciera ser que la actividad del lobby ante el gobierno central es más rentable que la de cobrar a la ciudadanía por los servicios que entregan.

Los mayores gastos que de acuerdo a los alcaldes deben enfrentar los municipios por una mayor demanda de programas sociales, que si bien dependen del gobierno central pero son ejecutados por los municipios, traen una vez más a la palestra el costo que implica a los municipios la administración de éstos.

Como consecuencia de una estructura de financiamiento municipal como la nuestra predominantemente sobre la base de impuestos y derechos patrimoniales, resulta necesario un mecanismo de transferencia de recursos al interior del sector municipal tal como lo es el Fondo Común Municipal, que hoy está concebido como un fondo que entrega recursos para reducir las brechas entre los ingresos efectivamente per-

percibidos, debiendo ser un fondo que cierre las brechas entre las bases tributarias de los municipios. Se debe tender a que los recursos que reciban desde el fondo guarden relación con la capacidad potencial de generar ingresos y no la efectiva.

Los mayores gastos que de acuerdo a los alcaldes deben enfrentar los municipios por una mayor demanda de programas sociales, que si bien dependen del gobierno central pero son ejecutados por los municipios, traen una vez más a la palestra el costo que implica a los municipios la administración de éstos. Se ha planteado que la ejecución de programas sociales a través de los municipios genera un fuerte impacto en la organización de éstos y que en la práctica los municipios aportan ma-

yores recursos a la ejecución de estos programas que los convenidos con el gobierno central². En consecuencia, eventuales mayores costos asociados a la ejecución de los programas sociales del gobierno central deben ser analizados en su propio mérito y contar con una evaluación del costo real que ello implica. Este costo podría aumentar ante una mayor demanda por programas sociales.

En cuanto a los \$30 mil millones que se imputan al pago de un bono que se otorga a partir de una interpretación errada de la Contraloría General de la República, se supone que es algo que no debiera volver a ocurrir. En caso de que así sea, la institucionalidad debe llevarnos a que cualquier pago asociado a una equivocada interpretación pueda ser imputado a gastos futuros. Es decir, en este caso, lo que se debió haber hecho, en vez de obligar a todos los municipios a pagar este bono, en el caso de los municipios que ya lo habían pagado, imputar este gasto al pago de remuneraciones futuras. De esta forma no se hubiera creado un costo adicional para los municipios.

El principal ítem dentro del déficit municipal planteado es relativo al bono extraordinario que se debió haber pagado a los profesores municipales desde el año 2007. El no pago de este bono pareciera ser que se debe en gran medida al desconocimiento de los municipios del cambio en la norma. Se debe tener presente que la ley actual es tremendamente engorrosa y los múltiples bonos e ítems que componen en la actualidad la remuneración del cuerpo docente de los establecimientos educacionales municipales dificultan el entendimiento de la misma. No obstante, es responsabilidad de los diversos actores tener conocimiento de las leyes vigentes y en consecuencia, lo adeudado debe ser de cargo municipal. Sería una mala señal si los recursos se obtuvieran desde fondos destinados a mejorar la gestión.

Este episodio deja una vez más de manifiesto que ambos colegisladores –el poder ejecutivo y el legislativo– modifican normas sin el

conocimiento de los alcaldes, pero dialogando con el colegio de profesores. En todo caso, cabe tener presente que los colegios particulares subvencionados también están afectos al pago de este bono y lo han venido cancelando desde que se instauró.

Propuestas y Comentarios Finales

Actualmente la ley contempla que toda nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo³. Para dar garantía de que ello sea así, se debe incorporar al informe financiero que acompaña la tramitación de un proyecto de ley, el efecto que tiene en las arcas municipales. Ello también debe ser así cuando se afectan las fuentes de financiamiento locales. Por ejemplo, cuando se establecen por ley nuevas exenciones al pago de impuestos que son de beneficio local o bien al pago de derechos y permisos municipales, también se debe consignar en un informe financiero el efecto que tiene en las arcas locales.

Por otra parte, para que las remuneraciones de los funcionarios municipales sean concordantes con la disponibilidad presupuestaria de cada municipio, éstas deben fijarse descentralizadamente por cada municipio.

Sin duda mientras una de las principales fuentes de financiamiento de un número mayoritario de municipios sea el Fondo Común Municipal y este no incentive a los municipios a generar fuentes de financiamiento propias, será más cómodo solicitar mayores recursos al gobierno central que a la ciudadanía.

¹ En pesos del año 2007.

² Fuente: Resumen Ejecutivo "Efectos en la gestión y finanzas municipales del traspaso de programas y/o funciones a los municipios", Subdere, 2008.

³ Artículo 5° Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.