

MANUAL
DE
GESTION FINANCIERA
MUNICIPAL

Ministerio del Interior
SUBDERE

ILPES

PNUD

1992

INDICE

	<u>Página</u>
Indice.....	1
Presentación.....	6
Capítulo 1 PLANIFICACION Y PROYECTOS.....	9
I. ¿Qué es planificar?.....	9
II. ¿Qué hace la municipalidad en planificación?.....	9
III. Articulación entre municipalidad y los otros niveles de gobierno.....	12
A. Planificación nacional.....	12
1. Mideplan.....	13
2. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior.....	14
3. El Ministerio Secretaría General de la Presidencia.....	15
4. Oficinas de planificación y presupuesto de los ministerios (OPLAP).....	15
5. Comites y comisiones interministeriales..	15
B. Planificación subnacional.....	16
1. La coordinación política.....	16
2. La coordinación técnica.....	16
a) Nivel regional.....	17
b) Nivel provincial.....	18
IV. Planificación y presupuesto.....	19
A. Sistema nacional de inversión pública.....	19
1. Nivel nacional.....	19
2. Nivel regional.....	20
a) Inversión sectorial de asignación regional (ISAR).....	20
b) Convenios de Programación (CP).....	20
c) Los presupuestos sectoriales regionales.....	21
V. Proyectos.....	22
¿Cuáles son las etapas de un proyecto?.....	23
A. Identificación y preselección de la mejor opción de proyecto.....	24

1. Identificación del problema.....	25
2. Generación de soluciones.....	25
3. Selección de la mejor alternativa de proyecto.....	25
B. Formulación del perfil de un proyecto local...	26
1. Introducción.....	26
2. Antecedentes.....	26
3. Justificación.....	26
4. Objetivos.....	26
5. Componentes técnico-económicos.....	27
6. Marco institucional.....	27
7. Resultados.....	28
8. Seguimiento y evaluación ex-post.....	28
C. Evaluación de proyectos sociales. Metodologías existentes.....	28
El análisis costo-beneficio.....	29
Análisis costo-efectividad.....	30
Análisis de impacto.....	31
Análisis costo-impacto.....	32
Sistema de información, evaluación y seguimiento de programas y proyectos sociales....	34
Circuito de un proyecto municipal.....	35
Capítulo 2 FINANZAS MUNICIPALES.....	36
I. Recursos, administración financiera y gastos.....	36
A. ¿Cómo se obtienen los recursos para las municipalidades?.....	37
B. ¿Cuáles son los gastos municipales?.....	37
C. ¿Cómo se ordena el flujo entre ingresos y gastos?.....	38
II. ¿Cuál es el sistema de administración financiera del Estado?.....	39
A. El proceso presupuestario.....	39
B. El proceso de contabilidad gubernamental.....	41
C. El sistema de administración de fondos.....	41
III. Fuentes de ingresos municipales.....	41
A. Ingresos propios permanentes.....	41

1. Rentas de bienes municipales.....	41
2. Rentas provenientes del producto de los los establecimientos y explotaciones mu- nicipales.....	43
3. Rentas provenientes de los impuestos mu- nicipales.....	43
4. Ingresos derivados de concesiones, permi- sos o pagos de servicios.....	44
5. Rentas varis.....	44
6. Cobros judiciales.....	44
7. Sanciones.....	44
 B. Fondo Común Municipal.....	46
1. ¿Cómo se compone el Fondo?.....	46
2. ¿Cómo se distribuyen los recursos del Fondo?.....	46
 C. Otros recursos de las municipalidades.....	48
1. Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).....	48
2. Fondo Social Presidente de la República..	52
3. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis).....	52
4. Proyectos DIGEDER.....	53
5. Programa de mejoramiento urbano y equipam- iento comunal.....	54
6. Prograna de mejoramiento de barrios y lotes con servicio.....	54
7. Flujograma de fondos municipales.....	55
 Capítulo 3 PRESUPUESTO MUNICIPAL.....	56
I. ¿Qué es el presupuesto municipal?.....	56
II. ¿Cómo se elabora el presupuesto municipal?.....	57
A. Elaboración del diagnóstico y definición de políticas.....	57
B. Formulación del presupuesto de ingresos muni- cipales.....	57
C. Formulación del presupuesto municipal básico de gasto.....	58
D. Formulación y presentación de proyectos o pro- gramas.....	58
E. Evaluación y priorización de proyectos o pro- gramas.....	58

F. Aprobación del presupuesto municipal.....	59
G. Ejecución presupuestaria.....	59
H. Control presupuestario.....	59
III. ¿Cómo se formula el presupuesto?.....	60
A. Estructura de presupuesto oficial.....	62
B. Clasificadores presupuestarios.....	73
1. Clasificador de ingresos.....	62
2. Clasificador de gastos.....	73
IV. ¿Cómo se ejecuta el presupuesto?.....	79
A. Bases de registro.....	79
B. Procedimientos de la ejecución presupuestaria.	80
1. De los ingresos.....	80
2. De los gastos.....	80
C. Obligación del presupuesto.....	81
D. Obligación devengada y pago.....	82
1. Decreto de pago directo.....	82
2. Decreto de pago como autorización.....	82
3. Decreto para cumplimiento de contratos...	83
4. Decretos de pago para giros globales.....	83
E. Flexibilidad presupuestaria.....	84
F. Informes de la ejecución presupuestaria.....	84
1. Control de la ejecución presupuestaria....	85
2. Evaluación.....	86
V. El presupuesto interno.....	87
A. Estructura del presupuesto interno.....	87
1. Centros de costos.....	88
2. Clasificadores de gastos.....	88
3. Servicios internos.....	89
4. Niveles de desagregación del presupuesto	
interno.....	89
5. Procedimientos de imputación de los cos-	
tos por programa.....	90
6. Sistema de información periódica.....	90
a) Descripción general de la operación	
del presupuesto municipal.....	91
b) Ejemplo de la operación de los cla-	
sificadores internos de gasto en un	
municipio determinado.....	92

VI. El balance.....	95
A. El balance de ejecución presupuestaria.....	95
B. Balance general.....	96
C. Integración financiero-presupuestaria y patrimonial.....	96
D. Flujo financiero.....	98
1. Preparación de un flujo financiero.....	98
a) Ingresos.....	98
b) Gastos.....	99
c) Operación.....	101
d) Endeudamiento y arrendamiento con compromiso de compra.....	102

PRESENTACION

En los últimos tiempos, Chile ha modificado sustancialmente las normas que regulan la designación de las autoridades municipales, la estructura de la municipalidad, el ámbito de sus competencias y su papel en el desarrollo económico y social. Este proceso encuentra su mayor expresión en las elecciones municipales de junio recién pasado.

En ocasión de plantear esas reformas, el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile solicitó la cooperación en materia de fortalecimiento local del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), concretándose un Acuerdo para preparar algunos documentos sobre la nueva modalidad de administración local en Chile, para lo que se contó con la colaboración financiera del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) de Naciones Unidas.

Estos trabajos fueron sometidos a diversos análisis críticos en un Seminario realizado en la ciudad de Viña del Mar, los días 17 y 18 de diciembre de 1991.

En otra de sus partes, el Acuerdo preveía la realización de Cursos de Administración Municipal Descentralizada (AMD), que se han realizado en diversas ciudades de Chile, con recursos del Convenio SUBDERE/ILPES y del contrato de Préstamo BID/578/OC-CH.

Estos estudios han sido coordinados por los señores Rolando Franco y Alejandro Soto y fueron realizados por un equipo compuesto por las siguientes personas: Raúl Bagioli, Patricia Joannon, Bruno Luci, Marcelo Leseigneur, Víctor Maldonado, Benjamín Maluenda, Ernesto Moreno, Julio Ruiz, José Luis Suárez, del Ministerio del Interior; Jaime Ahumada, Ernesto Cohen, Rolando Franco, Eduardo Palma, Dolores M. Rufián, Iván Silva, Verónica Silva, Clarice Strauss, Patrice Thomas, Juan Miguel Yarmuch, del ILPES; y los consultores María Beatriz Coimbra da Silva, Eduardo Dockendorf, Carlos Fuenzalida, Ximena Nuñez, Carlos Varas y Jorge Vergara.

Este volumen y los que seguirán constituyen una síntesis de los documentos preparados durante el desarrollo del Convenio DIDEMU/ILPES/PNUD y la experiencia obtenida en los cursos de Administración Municipal Descentralizada.

Este tomo, titulado **Manual de Gestión Financiera Municipal**, enfatiza en aspectos cruciales de la gestión municipal: planificación, finanzas y presupuesto, destacando también el tema

de los proyectos, que ha cobrado relevancia por cuanto una parte significativa de los recursos que se colocan a disposición de los municipios provienen de fondos estatales, que exigen la preparación de proyectos para obtener sus recursos.

Posteriormente se publicarán otros dos volúmenes. Uno de ellos analizará los aspectos institucionales, mostrando los avances y retrocesos históricos de la descentralización municipal en Chile; la inserción de la administración comunal en el gobierno y administración interior del Estado, así como la organización interna de la municipalidad y, en especial, lo relativo a la situación del personal municipal y al papel de las organizaciones comunitarias.

Otro recogerá, por una parte, los análisis sobre competencias de la Municipalidad, tratando lo relativo a las funciones y atribuciones de las municipalidades, con énfasis en las relativas al urbanismo y otras como medio ambiente, vialidad, transporte y tránsito público, aseo y ornato, desarrollo comunitario, deportes y recreación, cultura y turismo.

El documento se compone de cuatro partes, subdivididas en capítulos. La primera de ellas, "**Municipio: Historia y Organización Institucional**", analiza los avances y retrocesos históricos de la descentralización municipal en Chile; la inserción de la administración comunal en el gobierno y administración interior del Estado, así como la organización interna de la municipalidad y, en especial, lo relativo a la situación del personal municipal y al papel de las organizaciones comunitarias.

La segunda parte se titula "**Competencia de la Municipalidad**" y allí se trata lo relativo a las funciones y atribuciones de las municipalidades, en énfasis en las relativas al urbanismo y otras como medio ambiente, vialidad, transporte y tránsito público, aseo y ornato, desarrollo comunitario, deportes y recreación, cultura y turismo.

La segunda parte de este Manual se concentra en el estudio de los programas sociales que han sido transferidos a la Municipalidad y que resultan de especial trascendencia por el proceso de traspaso de responsabilidades en estos ámbitos, que ha sido una de las características del proceso descentralizador chileno en los últimos años. Se pone énfasis en el tema de la pobreza y de los subsidios sociales, la educación y la salud municipalizadas y lo relativo a vivienda y desarrollo comunal.

Esperamos que este conjunto de textos tenga interés para

quienes están interesados en fortalecer la nueva institucionalidad municipal chilena.

Rolando Franco
Director
Area de Programas Sociales
ILPES

Alejandro Soto
Jefe División
Desarrollo Municipal
SUBDERE
Ministerio del Interior

Santiago, agosto de 1992.

Capítulo 1

PLANIFICACION Y PROYECTOS

I. ¿QUE ES PLANIFICAR?

Cuadro 1 DEFINICION DE PLANIFICACION

Planificar es elegir racionalmente, entre diversos cursos de acción posibles, aquel que permita asignar recursos escasos de la manera más eficiente para el logro de objetivos prefijados, en un periodo de tiempo determinado.

La función de planificación es básica a cualquier Estado por cuanto tiene que ver con el establecimiento de prioridades, la compatibilización de objetivos e instrumentos, la selección de alternativas, y la posibilidad de introducir cambios en el sistema social, a través de medios adecuados para alcanzarlos.

II. ¿QUE HACE LA MUNICIPALIDAD EN PLANIFICACION?

Entre las funciones privativas de las municipalidades se encuentra la planificación y regulación urbana de la comuna, la elaboración del plan regulador comunal, y la promoción del desarrollo comunitario. La ley No. 18.695 señala la necesidad de definir un Plan de Desarrollo Comunal, el cual debiera abarcar proposiciones de corto, mediano y largo plazo.

Cuadro 2

PLAN DE DESARROLLO LOCAL

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

El alcalde requerirá el acuerdo del Concejo Municipal para aprobar los proyectos de plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal, y sus modificaciones; para aprobar los programas de ejecución del Plan Comunal de Desarrollo, y sus modificaciones; y para aprobar el proyecto del plan regulador comunal, y sus modificaciones.

La Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC) es la secretaria técnica del alcalde y del concejo municipal en la preparación y coordinación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna. Asesora al alcalde en la elaboración de los programas del Plan Comunal de Desarrollo y del Presupuesto Municipal. Evalúa el cumplimiento de planes, programas y proyectos y del presupuesto municipal e informa sobre estas materias al alcalde y al concejo municipal.

La SECPLAC debería definir ciertos pasos o fases en la elaboración del Plan Comunal de Desarrollo tales como:

- a) diagnóstico y definición de problemas;
- b) formulación y diseño de programas y proyectos, presentando alternativas y "menú" de soluciones;
- c) consultas, negociación y concertación de alternativas;
- d) ejecución, previo acuerdo del concejo municipal; y
- e) evaluación de resultados e impactos.

La práctica ha sido, en todo caso, precaria y las etapas tanto de diagnóstico como de evaluación se han realizado parcialmente.

Por su parte, la unidad de obras municipales es la encargada de elaborar y velar por el cumplimiento del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, en consulta permanente con la SECPLAC.

La unidad de administración y finanzas colabora con la SECPLAC en la elaboración del presupuesto municipal.

La fiscalización del cumplimiento de los planes municipales y de la ejecución del presupuesto municipal le corresponde al concejo municipal.

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

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

- los proyectos sociales en las áreas de educación, salud, vivienda y equipamiento comunitario.

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

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

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

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

En este Plan se tienen que considerar las iniciativas y demandas locales; las ofertas nacionales, regionales y provinciales vía programas y proyectos de ejecución comunal; las propuestas de acciones a desarrollar por el Municipio en función del impacto de las políticas económicas y otras que, como el plan regulador, condicionan al sector privado y a otros actores de la comunidad local.

Pero el aspecto que ha tenido más relevancia en el pasado reciente y que, probablemente, continuará teniéndola es el manejo de proyectos de inversión:

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

La aprobación corresponde al Intendente Regional. Si bien unas pocas municipalidades logran autofinanciar los proyectos que presentan, la mayor parte de ellas debe competir con otros

municipios los recursos de diversos Fondos existentes y administrados en el nivel central, o bien conseguir la ejecución directa de algunas obras por parte de Ministerios, principalmente en materia de vivienda y urbanización.

En realidad, por escasez de recursos, en muchos municipios las decisiones relativas a inversión dependen, en lo fundamental, de la autoridad política regional. Un proceso similar se da en los propios municipios, donde la estructura de decisiones resulta permeable a discusiones, proposiciones y sugerencias de los vecinos, capaces de mostrar su influencia.

III. ARTICULACION ENTRE MUNICIPALIDAD Y LOS OTROS NIVELES DE GOBIERNO^{4/}

Las tareas de planificación y presupuesto suponen una articulación entre autoridades que actúan en diversos niveles territoriales.

En tal sentido, la tarea de planificación comunal debe articularse con:

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

Corresponde, entonces, una breve mención a las instituciones que tienen que ver con las actividades de planificación en cada nivel.

A. PLANIFICACION NACIONAL

Desde el punto de vista de la planificación nacional la coordinación normativa y fijación de políticas corresponde al gobierno central, fundamentalmente a través de aquellos órganos de mayor vinculación técnica.

1. MIDEPLAN

Este ministerio fue creado por la Ley n° 18.979 de 1990. Es una secretaría de estado encargada de colaborar con el

^{4/} Esta cuestión está siendo actualmente sometida a revisión por el Congreso al analizar la ley de gobiernos regionales.

Presidente de la República en funciones relacionadas con la formulación y evaluación de políticas, planes y programas, así como proponer metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión. Muchas de ellas tienen estrecha relación con la planificación municipal.

- a) efectuar los estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo nacional, en sus aspectos global, sectorial y regional, oyendo las propuestas de los diferentes sectores involucrados;
- b) proponer anualmente al Presidente de la República las metas de inversión pública sectorial y regional necesarias para la preparación del proyecto de ley de presupuesto de entradas y gastos de la nación;
- c) proponer anualmente al Presidente de la República un plan global e integrado para enfrentar los problemas de pobreza y desempleo;
- d) coordinar, con la dirección del presupuesto del Ministerio de Hacienda, los proyectos de presupuestos anuales que presentan los ministerios, las intendencias, instituciones descentralizadas y empresas del Estado, de acuerdo con las referidas metas;
- e) Colaborar con los ministerios del Interior y de Hacienda en la preparación del proyecto de presupuesto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional;
- f) Establecer los criterios de evaluación económica y social para los proyectos de inversión financiados directa o indirectamente por el Estado y colaborar con el Ministro de Hacienda en la definición de normas de financiamiento para planes y proyectos de desarrollo, en especial de aquellos sustentados total o parcialmente con recursos externos.
- g) Proponer y asesorar técnicamente a los intendentes, a través de las secretarías regionales ministeriales de planificación y de coordinación para la formulación y elaboración de políticas, planes, programas de desarrollo y presupuestos de inversiones regionales;
- h) Orientar la aplicación de la política de cooperación internacional, adecuándola a las necesidades de recursos de los diferentes programas y proyectos del país en todas las áreas del desarrollo, y

- i) propiciar investigaciones sobre técnicas de planificación y de evaluación en las materias asignadas al ministerio.

El ministerio se organiza bajo la conducción del Ministro de Planificación y Cooperación, el Subsecretario y cuenta con una división de planificación, estudios e inversión, la división de planificación regional, la división social, la división jurídica y la división administrativa.

En materia de descentralización, debe destacarse que MIDEPLAN tiene **secretarías regionales ministeriales de planificación y coordinación**. En cada región del país habrá una secretaría regional ministerial, dependiente técnica y administrativamente del ministerio de planificación y cooperación, la que servirá de organismo asesor del intendente, sin perjuicio de las facultades del consejo regional de desarrollo.

2. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior

Existente a partir de 1984, fecha de creación del cargo de Subsecretario (Ley 18359), asume tareas de colaboración en materias relativas a coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial, comunal y local y en funciones de modernización y reforma administrativa; dando continuidad, de alguna manera, a los trabajos realizados por CONARA.

En ese marco, sus funciones de coordinación de la aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo regional están, especialmente referidas a materias financieras, presupuestarias y contables de la inversión regional. Además se le han asignado tareas específicas en cuanto a presupuesto y gestión de programas del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de la asignación del Fondo Común Municipal, así como gestión en otros programas de carácter local (Mejoramiento de barrios, Mejoramiento urbano).

Para el desarrollo de sus funciones y en particular en lo referido a la gestión de programas con financiamiento BID, cuenta con oficinas ejecutoras regionales (UCR), dependientes del Departamento de Inversiones de esta Subsecretaría, que mantienen una importante coordinación con las SERPLAC en cada región.

3. El Ministerio Secretaría General de la Presidencia

Creado en 1990, debe realizar funciones de coordinación y asesoría al Presidente y a los Ministros, proveyéndolos, entre otros medios, de las informaciones y análisis político-técnicos necesarios para la adopción de las decisiones que procedan. Para sus funciones se organiza en una Subsecretaría y seis Divisiones:

Ejecutiva, Jurídica, Legislativa y de Coordinación Interministerial, de Relaciones Políticas e Institucionales, de Estudios y de Secretaría y Administración General de la Subsecretaría.

De sus tareas cabe mencionar en el contexto de este punto, la coordinación con MIDEPLAN de la confección del Mensaje anual presidencial, el apoyo a comités interministeriales y los análisis y evaluaciones de la realidad nacional en el ámbito político y económico-social.

4. Oficinas de planificación y presupuesto de los ministerios (OPLAP)

En estas oficinas se produce planificación y coordinación a través de los proyectos que analizan, del mismo modo que en los servicios públicos donde existen Direcciones nacionales de regiones.

A estas oficinas les corresponde coordinar, analizar y revisar los proyectos que envían los servicios nacionales dependientes o las SEREMIS, y presentarlos al Ministro para su aprobación. Se vinculan estrechamente con MIDEPLAN para estos mismos fines.

5. Comités y comisiones interministeriales

Se definen como mecanismos de orientación, información y acuerdo ministerial, no constituyen instancia decisoria, y tienen como objetivos: cautelar los requerimientos de coherencia gubernativa, coordinar la implementación de los programas y políticas de gobierno y presentar al Presidente opciones de decisión política en materias complejas.

Existen cinco comités interministeriales en los ámbitos: político, económico, económico-social, infraestructura y de desarrollo; y ocho comisiones en: riego, medio ambiente, descontaminación de la Región Metropolitana; transporte urbano e interurbano, comercio exterior, separación y mejoramiento de los puertos y crédito externo.

B. PLANIFICACION SUBNACIONAL

La planificación subnacional tiene que ver con los niveles región, provincia y municipio. A través de ellos es posible contribuir a impulsar estrategias de desarrollo regional, basadas en fuerzas predominantemente endógenas, potenciando la movilización e interacción de los recursos regionales. Corresponde también que

a este nivel se busque fomentar la capacidad local de solución de problemas, aumentar la participación social en los procesos de toma de decisiones, orientarse a la innovación, integrar fuerzas económicas regionales, promover el surgimiento de la identidad local.

¿Cuáles son en el sistema chileno los organismos que tienen un papel preponderante en esta modalidad de planificación? Los hay con responsabilidades de coordinación política, mientras otros desempeñan papeles técnicos.

1. La coordinación política

Como ya se indicaba, a nivel **regional** ella es asumida por el Intendente y el Consejo Regional, en los que radica la formulación de la política y planes de desarrollo regional, sujeto a los planes nacionales, la aprobación y control de ejecución de los proyectos del plan y presupuesto regional, la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de algunos fondos sectoriales sociales. Con la reforma, el gobierno regional incrementa, gracias a su disponibilidad de recursos, su potencialidad de ejercer una efectiva tarea de gobierno.

A nivel **provincial**, el Gobernador coordina y propone proyectos de desarrollo al Intendente, al mismo tiempo que prioriza proyectos de algunos programas de desarrollo local. El Consejo económico y social establecido en la reforma podría tener una significación mayor en este sentido.

Sobre el nivel **comunal**, la formulación del plan comunal sujeto a los planes nacionales y regionales, las responsabilidades son del alcalde y el concejo municipal, con alguna consideración del consejo económico y social de ese nivel.

2. La coordinación técnica

a) Nivel regional

En este nivel corresponde enfatizar el papel de las SERPLAC y los SEREMI.

i) SERPLAC

Su trabajo, en la práctica, se centra en las siguientes áreas:

- recopilación de estadísticas e información sobre desarrollo regional;

- planificación y políticas de desarrollo regional: identificación de problemas y potencial del desarrollo, proposición de estrategias, criterios de prioridad para nuevas inversiones y participación en elaboración de programas y diseño de políticas de desarrollo;
- presupuestos regionales: formulación y apoyo en la evaluación de cumplimiento de los presupuestos regionales para lo cual colabora con los organismos estatales regionales;
- preinversión y proyectos del sector público: actividad principal, que involucra la identificación de oportunidades de inversión pública y privada, evaluación, recomendación técnica e inclusión en el presupuesto, seguimiento y evaluación de impacto, etc. Proposición de metas de inversión pública regional para la formulación del presupuesto nacional;
- formulación y revisión de proyectos elegibles para el FNDR (y Programa FNDR-BID) y, vinculado a ello, asegurar el flujo al BIP (en el Sistema nacional de Proyectos) de proyectos específicos de inversión y su análisis, técnico-económico, para lo cual actúa en estrecha coordinación con las SEREMIS y UCR.

Finalmente cabe señalar que, aunque no dependen jerárquicamente de la SERPLAC, tanto la oficina regional de PROCHILE como el encargado regional del FOSIS tienen su sede en este organismo, lo que facilita un trabajo articulado en los temas abordados por tales organismos, promoción de exportaciones y desarrollo social respectivamente.

ii) SEREMI

Trabajan conjuntamente con la SERPLAC pero participan, además, del Gabinete regional donde permanentemente se analizan los problemas y políticas regionales y, como ya se indicó, han configurado comités regionales de carácter interministerial, con el objeto de facilitar la coordinación para la identificación de problemas y búsqueda de propuestas integrales. En dichos comités se incluyen Direcciones regionales de servicios públicos y empresas públicas con asiento en la región, en el estilo de los organismos interministeriales nacionales ya presentados.

Las UCR forman parte de este proceso por su estrecha colaboración con SERPLAC, por labores de asesoría al Intendente y participación en el Gabinete regional.

b) Nivel provincial

En este nivel pueden haber delegaciones de SERPLAC, que sirven de enlace con las autoridades provinciales y las municipalidades y que, además, asumen las tareas propias de SERPLAC en el ámbito provincial. Probablemente también habrán tareas allí derivadas de la puesta en funcionamiento de los consejos económicos y sociales provinciales.

Finalmente, ambos procesos de planificación, nacional y subnacional, se entrelazan a través de un conjunto de articulaciones interniveles, lo que se da básicamente a través de los siguientes mecanismos y requerimientos:

- participación de concejales municipales en la designación del concejales regionales
- la preparación de políticas, planes, programas y presupuestos regionales ajustados a los nacionales,
- la participación de los Gobernadores provinciales en el gabinete regional.
- el plan de desarrollo comunal ajustado a los planes nacionales y regionales. Los planes comunales son sometidos al intendente. Además el Acuerdo plantea el conocimiento previo que harán los Consejos regionales del financiamiento central a los municipios, y
- el subsistema de planificación: MIDEPLAN- SERPLAC- delegados provinciales- SECPLAC se encuentra técnicamente articulado; en particular cabe a la SERPLAC colaborar a las municipalidades en relación a los proyectos de inversión local.

La comprensión global de las articulaciones territoriales requiere considerar el presupuesto, particularmente, porque la ley orgánica de administración presupuestaria explicita que el sistema de planificación deberá orientar el presupuesto, que será la expresión financiera de planes y programas.

IV. PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

Las características que tiene el presupuesto municipal son abordadas extensamente en el Capítulo respectivo. Lo mismo sucede con el tema de las finanzas. Aquí corresponde enfatizar los enlaces que existen entre los diferentes niveles de gobierno, en especial, la vinculación entre la comuna con la provincia y la región, en aspectos que están estrechamente relacionados con la planificación,

como son la obtención de recursos para la inversión pública, y la aprobación de los mismos.

A. SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PUBLICA^{5/}

El proceso de elaboración presupuestaria se alimenta de un modo importante en el Sistema nacional de inversión pública. Este sistema se ubica en una "organización institucional de tipo funcional, descentralizada y desconcentrada territorialmente", donde se pueden distinguir tres tipos de funciones: de gobierno (decisión), de administración (ejecución) y de asesoría (coordinación).

La descentralización territorial en este sistema presenta tres niveles de gestión en el proceso de toma de decisiones: nacional, regional y comunal.

1. Nivel nacional

MIDEPLAN coordina las acciones de las instituciones en materia de inversión pública, administra el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI) y el Banco Integrado de Proyectos (BIP), se responsabiliza por las metodologías de evaluación de proyectos y asesora a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES) en la asignación de recursos del presupuesto nacional a proyectos de inversión.

La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda determina el marco global de asignación presupuestaria, coordina el proceso de formulación presupuestaria sectorial y regional, prepara el proyecto de presupuesto de inversión anual, efectúa el seguimiento físico y financiero de proyectos en etapas de inversión y preinversión, etc. La SUBDERE realiza una tarea similar respecto al Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Las OPLAP por su parte coordinan proyectos de sectores y regiones que luego canaliza a MIDEPLAN para su recomendación e incorporación en el presupuesto. Las empresas del Estado plantean sus proyectos a MIDEPLAN para la evaluación técnico-económica y se hace participar en comisiones técnico-normativas para su compatibilidad con la política de desarrollo del sector.

2. Nivel regional

^{5/} Este epígrafe puede verse afectado por la próxima modificación de la ley de gobiernos regionales.

Cabe destacar el rol decisor que le cabe al Consejo regional, tanto en la aprobación del presupuesto regional como en la resolución de la inversión de recursos del FNDR, a propuesta del Intendente, y en la distribución intrarregional del ISAR. La coordinación está fuertemente concentrada en la SERPLAC. En este campo, con la apertura de fuentes de financiamiento, es donde mayores cambios se han dado para la planificación y el desarrollo descentralizados.

a) Inversión sectorial de asignación regional (ISAR)

Es una asignación que contempla estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión de responsabilidad de un ministerio, que deba materializarse en una región y cuyos efectos directos se concentren especialmente en su ámbito. Su distribución entre regiones será de acuerdo a criterios de eficiencia y equidad. La distribución intrarregional entre proyectos corresponderá al Gobierno regional.

b) Convenios de Programación (CP)

Son definidos para la realización de proyectos concordados por el gobierno regional y un ministerio en función de prioridades regionales, por un período superior a un año. Pueden participar uno o más ministerios y una o más regiones asociadas para tales efectos. Deberán ser firmados además por los Ministros del Interior y de Hacienda.

Adicionalmente, debe recordarse que la ley de Presupuesto 1992 ya incorpora algunas de estas modificaciones o se hacen algunas reservas para incorporarlas cuando se aprueben los cuerpos legales respectivos. Esto ocurre con las patentes mineras y la adición al FNDR de los recursos del Plan de mejoramiento de la calidad y cobertura de la educación (MECE).

Muchos de los nuevos instrumentos requerirán desarrollar una experiencia (y probablemente algún apoyo formativo) dentro de los equipos técnicos regionales. Por otra parte, abre la posibilidad de programaciones a un **mayor plazo**, facilitando la consolidación de propuestas estratégicas. Asimismo, permite hacer más efectiva la **interministerialidad** a nivel regional tanto por el dominio de asignación sectorial regional (ISAR) como por la posibilidad de interactuar con más de un ministerio en torno a prioridades regionales.

Debe mencionarse que hay un conjunto de otros programas y prestaciones sociales cuya distribución intrarregional recae en el Intendente o Gobernadores, lo cual refuerza la articulación de estos niveles con el comunal. Entre ellos se puede mencionar: Programas de mejoramiento urbano y equipamiento comunal, Subsidio

familiar, Pensiones asistenciales y Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios (que como se ha indicado pasa a integrarse al FNDR).

c) Los presupuestos sectoriales regionales

La formulación de estos presupuestos conlleva un proceso que, expuesto de un modo simplificado, supone las siguientes instancias:

- el sistema de planificación del sector público propone a las autoridades nacionales, regionales y locales las directrices que enmarcan la administración financiera del Estado, la DIPRES fija el marco presupuestario preliminar a cada ministerio y sus respectivos servicios y emana del Ministerio de Hacienda las instrucciones para formulación presupuestaria,
- los jefes provinciales y regionales de servicios proponen los anteproyectos de su presupuesto en sus respectivos ámbitos; en el presupuesto de inversión se incluye una lista de proyectos (cuya ficha EBI ha sido enviada a MIDEPLAN y cuenta con su recomendación técnico-económica) ^{6/};
- el SEREMI coordina y supervisa el anteproyecto sectorial regional. Es su decisión plantear qué proyectos se presentan para el FNDR o para el presupuesto sectorial, en ambos casos hay una activa participación de SERPLAC para la revisión, análisis y recomendación de proyectos;
- los Directores nacionales proponen los proyectos de presupuesto sectorial del servicio, los que se coordinan con los proyectos sectoriales regionales en la OPLAP de cada ministerio;
- en las discusiones de proyectos de presupuestos participan DIPRES, MIDEPLAN, representantes de ministerios y de otras instancias técnico-normativas; luego el proyecto va al Director de la DIPRES quien envía al Ministerio de Hacienda para Ley de presupuesto al Poder legislativo;
- luego de aprobada dicha Ley cada institución propone a la DIPRES desglose de cifras contempladas en ella, para la asignación de fondos por decreto.

^{6/} Dependiendo del monto esta evaluación puede ser hecha en la SERPLAC.

Corresponde a las autoridades de los diversos niveles el control de la eficiencia en el manejo de recursos, apoyándose en la planificación y administración financiera en cada nivel. Desde el nivel regional al local hay un importante rol de la SERPLAC en cuanto a asistencia técnica en estas materias.

V. PROYECTOS

Como ha podido verse, muchas de las fuentes adicionales de recursos que pueden obtener las municipalidades exigen que éstas presenten proyectos a diferentes entidades públicas a efectos de obtener los recursos necesarios para efectuar inversiones, sobre todo de naturaleza social, en los Fondos existentes.

Esto hace necesario que los municipios tenga personal capacitado en preparación y evaluación de proyectos de inversión pública y sociales, así como que las instancias que deben considerar dichos proyectos, priorizarlos y asignar recursos cuenten con analistas entrenados. Mucho se ha avanzado en los últimos años en este sentido, pero hay carencias de importancia sobre todo en los municipios más necesitados. Parece haber una correlación positiva entre la mayor necesidad de acceder a los recursos de los Fondos y la mayor carencia de personal capacitado para preparar los proyectos que son el requisito indispensable para acceder a ellos. Seguramente, habrán esfuerzos de capacitación en este campo que tenderán a superar la limitación señalada.

Por considerarlo de algún interés, entonces, se presentan aquí algunos elementos básicos sobre proyectos.

Cuadro 3

¿QUE ES UN PROYECTO?

Es la unidad operativa más pequeña que permite su planificación, financiamiento y ejecución, como unidad independiente dentro de un plan o programa. Consiste en un conjunto específico de actividades en que se invierten recursos escasos, con el propósito de alcanzar uno o más objetivos.

Recurrir a la lógica de los proyectos, por tanto, es un instrumento para reorganizar y mejorar el proceso de inversión. Proporciona un marco y una secuencia dentro de la cual se pueden recolectar y analizar datos, establecer prioridades, considerar opciones, etc. Impone una disciplina a los planificadores y a quienes deben tomar decisiones, asegurando que se tomen en cuenta los problemas y se los someta a un análisis sistemático, antes de adoptar decisiones.

¿CUALES SON LAS ETAPAS DE UN PROYECTO?

El ciclo de un proyecto permite identificar algunas etapas clave; que, usualmente, se presenta en dos secuencias diferentes. La primera aparece listada a continuación (de i a vi); la segunda se enumera como A, B y C.

i) Identificación. Se ocupa de identificar las ideas de proyectos en que podrían utilizarse los recursos disponibles a fin de alcanzar un objetivo considerado importante en el desarrollo local. Esas ideas deben someterse a una prueba inicial de viabilidad, es decir, deben demostrar que constituyen las soluciones técnicas e institucionales pertinentes, cuyos costos sean proporcionales a los beneficios que se espera obtener y que existen o se adoptarán las medidas o políticas de apoyo adecuadas.

ii) Preparación. Pasada la prueba de identificación, debe seguirse con su análisis, estudio y formulación del proyecto. Esto exige profundizar el análisis de las dimensiones técnicas, económicas, financieras, sociales, institucionales y otras.

iii) Evaluación ex-ante. Esta etapa permite determinar la solidez general del proyecto y su estado de preparación, a efectos que sea aprobado o rechazado.

iv) Ejecución. Implica la inversión que requiere el proyecto hasta su entrada en plena operación.

v) Operación. Se da cuando el proyecto comienza a generar los servicios o bienes para alcanzar los objetivos que constituyen su justificación.

vi) Evaluación ex-post. Busca determinar si se han alcanzado los objetivos del proyecto y los requerimientos de reprogramación permitiendo, además, extraer lecciones de la experiencia, las cuales se puedan aplicar a proyectos similares en el futuro.

El ciclo de los proyectos es un proceso mediante el cual se transforman ideas de inversión desde su identificación hasta su operación como proyecto. Hay tres estados: preinversión, inversión y operación, correspondiendo desarrollar más extensamente aquí el

relacionado a la **preinversión**. Esta, dependiendo de la escala y el grado de complejidad del proyecto, puede tener hasta las cuatro etapas siguientes:

1. **Identificación de la idea.** En ella se debe caracterizar en forma preliminar la idea, indicando si se justifica o no. En caso de recomendarla como viable, hay que seguir su estudio, recolectando datos y antecedentes y ahondar su análisis.

2. **Estudio de perfil.** Durante ella se elabora el proyecto preliminar basado en datos no necesariamente definitivos o completos. Los estudios se efectúan con la suficiente información y antecedentes como para evaluar con aproximación si la alternativa propuesta resulta apropiada para la solución del problema, para solucionar el cual se formula el proyecto.

3. **Estudio de prefactibilidad.** Se profundiza el estudio de perfil, poniendo de manifiesto que el proyecto es prioritario, que es técnica y económicamente viable, que se han definido claramente los beneficiarios del proyecto y las posibles fuentes de financiamiento y, por último, que hay elementos para justificar la realización de estudios más completos sobre la alternativa escogida.

4. **Estudio de factibilidad.** Se realiza cuando de hecho el proyecto está aprobado. Su objetivo es analizar en profundidad todos los componentes del proyecto para efectuar la inversión por quien corresponda.

A. IDENTIFICACION Y PRESELECCION DE LA MEJOR OPCION DE PROYECTO

Muchos de los proyectos que se desarrollan a nivel local requieren que en el estado de preinversión sólo se llegue hasta la etapa de perfil. Para la identificación y preparación de un perfil de proyecto local deben seguirse los pasos que se describen a continuación.

1. Identificación del problema

Para clarificar el problema hay que preguntarse: ¿Se cuenta con toda la información relevante acerca del problema e idea de proyecto motivo de estudio? ¿Se dispone de una visión clara y definida del entorno geográfico, económico y social del problema e idea de proyecto? ¿Se ha realizado un diagnóstico adecuado del problema? ¿Cuáles son sus elementos esenciales? y ¿cuál es la magnitud actual y previsible del problema a enfrentar?

2. Generación de soluciones

Corresponde determinar cuáles serían las alternativas o soluciones al problema identificado. La situación sin proyecto debe **optimizarse**, es decir, se debe considerar la mejor solución al problema que es posible optar, sin recurrir a efectuar inversiones mayores. Para ello, hay que considerar e incorporar aquellos proyectos cuya ejecución está programada, optimizar la generación del bien o servicio ejecutando inversiones marginales en reparaciones menores, o aplicar medidas administrativas factibles que mejoren la calidad del bien o servicio entregado. Con esto se consigue que la evaluación del proyecto en estudio, no sobreestime sus beneficios. Por lo tanto, se debe describir claramente la **situación sin proyecto** y la **optimización de la situación de base**.

La formulación de una alternativa de perfil de proyecto debe comenzar con un análisis sistemático de todas las actividades posibles en función de su potencial contribución a la solución del problema. Las actividades al combinarse darán como resultado un espectro de posibles alternativas, debiéndose elegir aquéllas que mejor contribuya a los objetivos del proyecto para la solución del problema.

3. Selección de la mejor alternativa de proyecto

Una vez planteadas las alternativas, se selecciona la más conveniente desde el punto de vista económico y social, estimando para cada una de ellas, las inversiones requeridas, sus costos y sus beneficios o impacto para el mismo horizonte de evaluación.

La presentación del perfil de proyecto debe hacerse según los **formatos e instrucciones** impartidas por MIDEPLAN y el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. El flujo institucional que sigue un proyecto municipal se presentan en el cuadro anexo.

B. FORMULACION DEL PERFIL DE UN PROYECTO LOCAL

Seleccionada la mejor alternativa en la etapa de idea de proyecto corresponde formular el perfil, presentando información sobre los puntos siguientes:

1. Introducción

Debería contener nombre del perfil de proyecto, ubicación geográfica, nombre de las instituciones y organizaciones participantes, costo total, fuente de financiamiento, duración, fecha de inicio y de término, y fecha de presentación del perfil de proyecto.

2. Antecedentes

Se refiere resumidamente la situación socioeconómica de la comunidad donde se ubicará el proyecto, el tipo de sector socioeconómico y sus indicadores, los principales problemas y cómo se seleccionó la alternativa, la participación de los futuros beneficiarios, y las principales actividades que se llevarán a cabo.

Los antecedentes tienen el propósito de contribuir a la concepción y definición correcta de problema; permitir efectuar un diagnóstico o análisis de la situación-problema; identificar los beneficiarios del proyecto; garantizar que el perfil de proyecto esté relacionado con los objetivos de desarrollo nacional, regional y especialmente local; informar sobre la situación general del proyecto, al gobierno regional o local y demás agentes sociales interesados en él.

3. Justificación

Responde la pregunta de por qué es necesario este proyecto. Para ello, previamente, se debería contestar ¿cuál es la magnitud actual del problema a solucionar con el proyecto?, ¿cómo el proyecto resolverá el problema?, ¿quién o qué grupo social o institución se beneficiará con el mismo?

4. Objetivos

En general, son de dos tipos. Los objetivos de desarrollo deberían indicar en forma clara quiénes o qué institución se beneficiará con el proyecto y cómo lo hará. Los objetivos específicos son más tangibles y prácticos, y consisten en el impacto esperado en el corto plazo.

5. Componentes técnico-económicos

Para apoyar la toma de decisión acerca del perfil de un proyecto, en el estudio se deberán examinar:

- la magnitud e índole de la demanda o el mercado del producto o servicio, los grupos de beneficiarios potenciales o esperados y las áreas o zonas de influencia del proyecto,
- las soluciones técnicas disponibles,
- el impacto que el proyecto produce sobre su población-objetivo

- la disponibilidad de los principales recursos físicos y humanos y las aptitudes o calificaciones necesarias,
- el orden de magnitud de los costos, tanto para la inversión como para la operación,
- el orden de magnitud de las tasas de rendimiento financiero y económico, y
- la organización institucional, sus limitaciones y las cuestiones de política económica y social susceptibles de ejercer un efecto importante en el proyecto propuesto.

6. Marco institucional

El marco institucional proporcionará la información sobre los roles de las agencias técnicas del proyecto, tales como:

- i) estructura organizativa de los entes responsables del proyecto, recursos de personal y roles en la estructura organizativa del gobierno local;
- ii) identificación de otros organismos técnicos que tendrán un rol secundario;
- iii) descripción de los mecanismos de coordinación entre los organismos involucrados; y
- iv) ubicación física de la sede del proyecto.

7. Resultados

Los resultados son los productos o servicios específicos que se espera que el proyecto genere o entregue a partir del uso de sus insumos, a fin de lograr los objetivos esperados.

8. Seguimiento y evaluación ex-post

El **seguimiento** es la revisión y supervisión periódica y continua de la ejecución de una actividad por parte de la dirección, para asegurar que la entrega de insumos, calendario de trabajo, metas previstas y otras acciones necesarias se realizan de acuerdo al programa. Su propósito es lograr una ejecución eficiente y efectiva del proyecto, mediante la obtención de información que permita perfeccionar los planes operativos y tomar oportunamente medidas para corregir problemas u obstáculos en la implementación del proyecto.

La **evaluación ex-post** es el proceso mediante el cual se determina sistemática y objetivamente la importancia, eficiencia, efectividad e impacto de las actividades según los objetivos previstos. Es un proceso que permite a la dirección y gerencia la planificación, reprogramación y toma de decisiones de actividades del mismo proyecto o de aquellos que se realizarán en el futuro.

C. EVALUACION DE PROYECTOS SOCIALES. METODOLOGIAS EXISTENTES

Conviene hacer una referencia especial a este tema. Su objetivo es fijar un orden de prioridad entre las distintas alternativas de inversión, a fin de lograr una eficiente asignación de recursos. Para ello se puede recurrir al método de análisis de costo-beneficio (ACB) o al análisis costo-efectividad (ACE) a al análisis costo-impacto (ACI), que son técnicas para ayudar y guiar de manera sistemática la toma de decisiones relacionadas con la inversión. Debe recordarse que la mayor parte de los proyectos municipales tienen un contenido social, por lo cual las técnicas usuales merecen ser reconsideradas o, por lo menos, tener en cuenta cuáles podrían ser sus limitaciones.

Cuadro 4

EL ANALISIS COSTO-BENEFICIO (ACB)

El ACB permite determinar y comparar la rentabilidad de los proyectos, contrastando los flujos actualizados de los beneficios y los costos que derivarían de la implementación de cada uno de ellos. Exige definir una situación de base (sin proyecto) y otra con proyecto.

La evaluación puede ser **privada**, si se considera una unidad económica concreta, donde los costos y beneficios son valorados a precios de mercado, o **social** cuando interesa priorizar las contribuciones que distintos proyectos, que implican una inversión en algún sector económico, hacen a la sociedad. De allí su denominación de "social" (**nacional**). Ello exige valorar los beneficios y costos a precios sombra, de cuenta, de eficiencia, o sociales. Es requisito básico del ACB que costos y resultados del proyecto sean expresados en unidades monetarias.

Existen dos metodologías de evaluación social. La primera, **económica o de eficiencia**, establece la rentabilidad del proyecto mediante la corrección de los precios existentes en mercados imperfectos, transformándolos en los que se darían en condiciones de competencia perfecta. Considera que la distribución del ingreso es un dato. La comparación de los costos y beneficios se lleva a cabo sin considerar quién afronta los primeros y quién recibe los segundos.

La evaluación **social** propiamente dicha incorpora el tema de la distribución, considerando a los destinatarios del proyecto y a los perceptores de los beneficios. Esta forma de evaluación debe estar vinculada a la planificación, traduciendo las políticas vigentes en criterios concretos para el análisis de la inversión pública. Esta integración de eficiencia y equidad se traduce en una valoración de "precios sociales".

En los proyectos económicos la evaluación es generalmente ex-ante ya que interesa que proporcione resultados para tomar una decisión respecto a la ejecución del proyecto o a su eventual diferimiento o abandono. También cabe realizar evaluaciones ex-post, basadas en el ACB. Este caso, particularmente relevante para los proyectos sociales, busca determinar la utilidad de continuar con los proyectos o resolver sobre la conveniencia de realizar otros del mismo tipo.

En ocasiones se valoran en moneda los objetivos extraeconómicos de un proyecto social suponiendo que constituyen medios para alcanzar una finalidad económica. El razonamiento subyacente es que los resultados obtenidos mediante esos proyectos educativos, nutricionales, de salud, etc., van a incrementar, en una determinada magnitud, los ingresos futuros de los beneficiarios. Una vía alternativa de asignar valor monetario a los bienes y servicios de un proyecto social consiste en valorarlos a precios de mercado, como suele hacerse en los casos de proyectos de autoconstrucción o saneamiento ambiental.

Pero hay proyectos sociales en los que la valoración de los beneficios difícilmente pueden subsumirse en el marco de la eficiencia económica. En estos casos más correcto emplear (otros) indicadores.

Debe destacarse que el ACB no permite evaluar programas en los que no hay inversión o ésta es pequeña, aun cuando sean importantes los gastos corrientes, situación que resulta muy común en el campo social. Además, no centra su interés en apreciar el grado en el que los proyectos y programas alcanzan sus objetivos, por lo cual es

escasamente útil para superar las debilidades ya apuntadas de la política social.

Cuadro 5

ANALISIS COSTO-EFECTIVIDAD (ACE)

El ACE se caracteriza por comparar los costos (monetarios) con la **posibilidad** de alcanzar eficientemente objetivos que no pueden expresarse en moneda (evaluación ex-ante) o por establecer la eficiencia diferencial **real** de diferentes formas de implementación para el logro de iguales objetivos (evaluación ex-post).

Deja de lado el análisis de los objetivos. Acepta que ellos derivan de una decisión política, y se dedica a asegurar que los mismos sean alcanzados incurriendo en costos mínimos, esto es, descubriendo la manera de asignar los recursos disponibles para obtener el mayor número de unidades de resultado. Para ello compara el grado de eficiencia relativa de proyectos diferentes con iguales objetivos o de diversas alternativas del mismo proyecto. Un requisito básico es, por tanto, que sean comparables entre sí, vale decir, que tengan la misma población objetivo y que los bienes o servicios generados sean equiparables en cantidad y calidad.

Si bien no permite comparar proyectos con objetivos diferentes, ello es posible si se los homogeniza a través de un común denominador, como puede ser la probabilidad de que generen los mismos resultados. Así, un programa cuyo objetivo es disminuir la desnutrición puede compararse con otro que busca la reducción de la malaria, tomando como elemento común la probabilidad de evitar incapacidades y muerte en la población destinataria de los mismos.

Tradicionalmente, con el ACE se analiza la eficiencia operacional durante la implementación del proyecto, para descubrir dificultades en la programación, administración y control, lo que permitiría corregirlas y así disminuir los costos de la ineficiencia.

Cuando la unidad de producto del proyecto se confunde con el objetivo final del mismo (por ejemplo, una vida adicional salvada) el criterio de escoger la alternativa que minimice los costos por unidad de producto es suficiente. Si los productos del proyecto son sólo un medio para lograr una finalidad ulterior, por ejemplo, se entregan raciones alimentarias (productos) para eliminar o disminuir la desnutrición en un cierto grupo focal (objetivo), el ACE convencional se limita a garantizar la eficiencia, a través del mínimo costo, pero nada dice respecto a la eficacia del proyecto.

Cuadro 6

ANALISIS DE IMPACTO

Impacto es la medida en que se transforma alguna parcela de la realidad, a través de un proyecto, en función de sus objetivos. La evaluación de impacto determina en qué medida el proyecto ha alcanzado sus objetivos, qué cambios ha producido en la población beneficiaria, y cuáles fueron sus efectos secundarios (previstos y no previstos). Busca dar cuenta de factores no relacionados con la eficiencia operacional que pueden dificultar y hasta impedir que muchos proyectos sociales alcancen los fines que persiguen.

Se puede concluir, en suma, que el análisis de impacto es una condición necesaria pero no suficiente para la evaluación de proyectos sociales. Siendo su justificación medir el grado de eficacia de un proyecto, no considera explícitamente los costos en que se incurre para alcanzarla. Esto supone asumir que los recursos disponibles son ilimitados. Esto es resultado de la clásica división disciplinaria en las actividades de evaluación. El análisis económico está prioritariamente preocupado por la eficiencia, mientras la eficacia ha sido tradicionalmente el centro de interés de los especialistas en las áreas sustantivas de los proyectos sociales (nutrición, salud, educación).

Una metodología adecuada para los proyectos sociales debería combinar el análisis de la eficiencia con el de la eficacia. Además, se requiere crear sistemas de información que sean similares a los ya vigentes para el control de la inversión pública (bancos de proyectos de inversión pública), pero adecuados a las peculiaridades que tienen los proyectos sociales y considerando, básicamente, la medición del impacto que ellos producen.

En la mayoría de los casos no hay evaluación del impacto de los proyectos sociales y, por tanto, no es posible aprender de la experiencia. Incluso algunas evaluaciones disponibles, para otros países de la región, muestran que los resultados de los proyectos realizados han tenido muy escasa eficiencia en el aprovechamiento de los recursos disponibles y tampoco muestran eficacia en haber alcanzado, realmente, los objetivos que se propusieron. Mejorar las condiciones de vida de las personas y la equidad exige realizar el esfuerzo combinado de la focalización y la evaluación.

Cuadro 7

ANALISIS COSTO-IMPACTO

Optimizar la eficiencia y la eficacia de un proyecto consiste en alcanzar sus objetivos con la mejor asignación de los recursos disponibles o, dicho de otra manera, maximizar el impacto al menor costo posible. La consideración de alternativas técnicamente viables para realizar un proyecto, estableciendo sus

respectivas relaciones costo/impacto, permite seleccionar la que minimiza los costos por unidad de impacto.

En la evaluación ex-ante este procedimiento sirve para escoger la mejor alternativa de proyecto, o para seleccionar uno entre proyectos diferentes que tengan los mismos objetivos. Se estiman tanto los costos como los productos y el impacto. Dentro del margen de incertidumbre que supone toda estimación, existe un nivel de conocimiento y estandarización mucho mayor en los costos que en el impacto. Este debe estimarse a base de evaluaciones ex-post de proyectos análogos y del juicio de expertos.

La evaluación ex-post busca determinar la alternativa que presenta la mejor relación costo/impacto, así como las causas que la producen, aprendiendo realmente de la experiencia de la implementación. Tanto los costos como los productos y el efecto neto derivan del análisis de lo que realmente ha sucedido con el proyecto.

La evaluación de proyectos sociales, basada en el análisis costo-impacto, no calcula la tasa de rentabilidad o el aporte que el proyecto o programa realiza a la sociedad en su conjunto. Ambas dimensiones están subsumidas en la decisión política sobre los fines priorizados. Resta determinar cuál es la alternativa más eficiente y eficaz para alcanzarlos. En este ámbito, el ACI permite realizar una elección racional.

A continuación se presenta en forma abreviada las características que deberían poseer los bancos de proyectos sociales para poder efectuar la evaluación costo-impacto de los mismos.

Cuadro 8

SISTEMA DE INFORMACION, EVALUACION Y SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES

La idea de los bancos de proyectos de inversión pública no es nueva tiene por objetivos "facilitar, estandarizar y coordinar las labores de seguimiento y control de los proyectos, así como apoyar la ejecución y planificación de la preinversión, la programación de inversiones y la realización de evaluación ex-post de proyectos" (1991).

El diseño metodológico de estos bancos permite registrar la información relevante de cada etapa del ciclo de vida de los proyectos (preinversión, inversión y operación). De esta manera el sistema de información proporciona elementos que resultan básicos para la toma de decisiones relativas a la programación y control de la inversión, aumentando la eficiencia de la misma.

Los bancos de programas y proyectos sociales persiguen propósitos análogos, para lo cual se requiere adaptar la estructura y la metodología utilizada a la particular naturaleza de las acciones sociales.

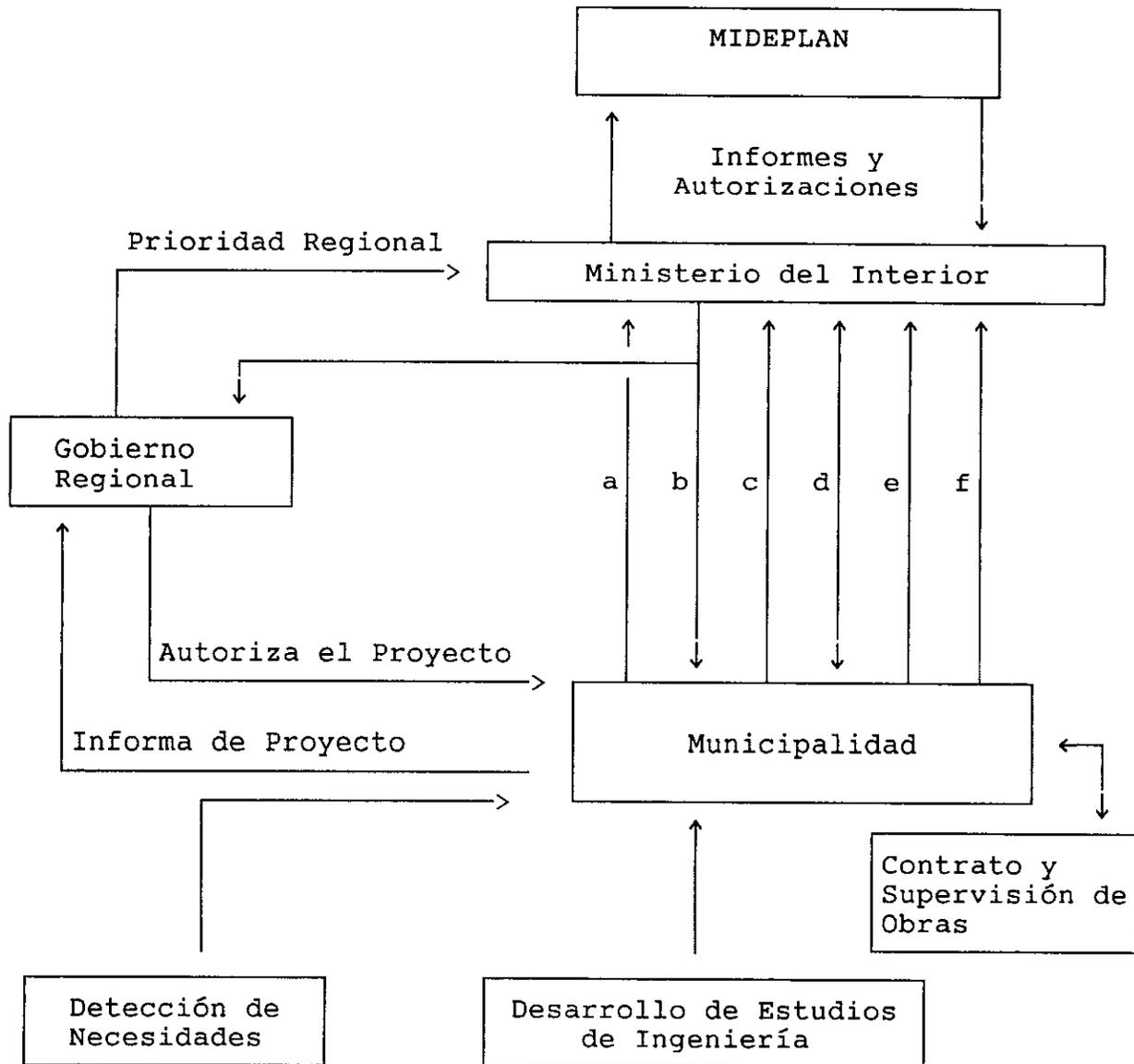
Las principales diferencias entre ambos tipos de sistemas de información son:

a) Metodología para la evaluación. En los bancos de proyectos sociales no se utiliza el ACB o el ACE, sino el análisis costo/impacto (ACI), entendiendo impacto no como el efecto del proyecto sobre la sociedad, sino los cambios que el programa o proyecto produce sobre la población objetivo del mismo en función de sus objetivos.

b) Tipos de evaluación predominante. En los proyectos de inversión, el énfasis se coloca en la evaluación ex-ante y en el seguimiento físico-financiero durante su ejecución. En los sociales, las evaluaciones ex-ante y ex-post tienen importancia equivalente. La última sirve tanto para la reprogramación como para mejorar la evaluación ex-ante de proyectos futuros.

c) Inversión versus gastos corrientes. Los bancos de proyectos del primer tipo buscan contribuir a racionalizar la inversión pública. Dejan de lado a los programas y "proyectos" sociales cuya implementación no requiere inversión, o en la que ésta es marginal, aun cuando sus gastos corrientes sean considerables. En cambio, los bancos de proyectos sociales incluyen tanto los proyectos en sentido estricto (con inversión) como los programas que carecen de ella.

Gráfico 9
CIRCUITO DE UN PROYECTO MUNICIPAL



- a) Presenta Formulario de Identificación
- b) Comunica Elegibilidad
- c) Envía Proyecto y Antecedentes de Licitación
- d) Licitación, Adjudicación y Contrato
- e) Informe Periódicos de Avance Físico y Pagos
- f) Informes de Títulos, Cartera Hipotecaria y Asistencia Técnica.

Capítulo 2

FINANZAS MUNICIPALES

I. RECURSOS, ADMINISTRACION FINANCIERA Y GASTOS

Las actividades relacionadas con la obtención, ordenamiento y uso de los recursos financieros son básicas para alcanzar los logros de cualquier organización. En el caso de las instituciones públicas hay una relación estrecha entre la comunidad que provee los recursos y que debe recibir los resultados de su aplicación. Esto es especialmente notorio en el ámbito comunal.

Por lo general, las actividades financieras de las municipalidades son responsabilidad de unidades especializadas que mantienen un riguroso control sobre su utilización.

Los problemas que enfrenta una unidad encargada de la administración de las finanzas municipales pueden expresarse de manera simple:

1. ¿De dónde se obtienen los fondos?,
2. ¿En qué y cuánto se gasta?, y
3. ¿Cómo ordenar el flujo entre una y otra situación?.

Cuadro 9

ACTIVIDADES FINANCIERAS DE LA MUNICIPALIDAD

Obtención de recursos	<ul style="list-style-type: none">- Ingresos procedentes de la comunidad nacional- Ingresos procedentes de la comunidad local: Impuestos, pagos por servicios, préstamos, donaciones.
Gastos municipales, que dependen de:	<ul style="list-style-type: none">- tareas del municipio- tamaño de la organización- cantidad de población- extensión territorial
Ordenación del flujo entre ingresos y gastos	<ul style="list-style-type: none">- mecanismo presupuestario- previsiones plurianuales

A. ¿COMO SE OBTIENEN LOS RECURSOS PARA LA MUNICIPALIDAD?

Esta pregunta se relaciona con la fuente de ingresos públicos que, salvo excepciones notables es la comunidad. Los recursos pueden provenir de la comunidad local, lo que proporciona a la municipalidad una fuerte autonomía de las autoridades centrales, o de la la comunidad nacional a través de la organización estatal, que realiza tareas de redistribución, financiando preferentemente a los municipios relativamente más pobres.

La manera más directa y tradicional de obtención de recursos es mediante **impuestos** a la comunidad local. El tributo característico es el que recae sobre la **propiedad territorial**: los habitantes de la comuna pagan un impuesto relacionado con el valor financiero de su propiedad territorial. La importancia que adquiere globalmente de este tributo para el municipio depende de la tasa del impuesto y, sobre todo, del valor del territorio. Por lo mismo, en las comunas pobres esta fuente de ingresos municipales resulta de escasa significación.

Otros tributos habituales son los de **instalación de industrias, locales comerciales y oficinas profesionales**. Deben pagar por el derecho a realizar sus actividades en el espacio de la comuna. El monto recaudado por esta vía se encuentra directamente relacionado con la dimensión de las actividades económicas de la respectiva comuna.

La capacidad de recaudación impositiva de los municipios está regulada por leyes nacionales.

Además, la administración de determinados tributos es entregada por la legislación vigente a sistemas nacionales impositivos, que recaudan en todo el país y distribuyen luego entre las entidades municipales. Esto puede ser desfavorable para las municipalidades que podrían obtener directamente montos mayores sin la intervención de la entidad central y es beneficiosa para las que se encuentran en la situación inversa.

Otra fuente general de recursos la constituyen los **préstamos, donaciones y aportes**.

B. ¿CUALES SON LOS GASTOS MUNICIPALES?

Están determinados por las tareas municipales, el tamaño de la organización, la cantidad de población y la extensión territorial.

Las tareas municipales están señaladas en las leyes que les asignan funciones, los planes y programas municipales y las demandas comunitarias específicas que se transmiten a través de los mecanismos regulares de participación en el funcionamiento del municipio. Estos factores están relacionados con las carencias reales de la población local. Sin embargo, esta relación no surge espontánea o fácilmente; muchas veces las demandas, programas o leyes se establecen sin tomar en consideración las circunstancias reales y, por lo mismo, quedan por debajo o por encima de las capacidades municipales.

El tamaño organizacional ideal es aquél en que todas las unidades se justifican porque sus acciones producen un beneficio real para la comunidad. Sin embargo, existe una tendencia al crecimiento organizacional. Naturalmente, a mayor tamaño corresponde mayor gasto municipal.

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

C. ¿COMO SE ORDENA EL FLUJO ENTRE INGRESOS Y GASTOS?

La administración financiera debe programar las acciones y asegurar el flujo de fondos de acuerdo con la cronología de los gastos. Debiera ser un instrumento de bajo costo y transparencia respecto a la obtención y uso de los recursos.

El uso de planes financieros, la sistematización de información a través de indicadores, el uso de presupuestos por programas o presupuestos base cero son distintas modalidades que adecuarse a esta función. Asimismo, una contabilidad que refleje ordenadamente el manejo financiero y permita el control legal correspondiente es un valioso elemento de apoyo a la gestión financiera. Hay que buscar un balance adecuado en la incorporación de tecnología sofisticada, que suele ser cara y puede consumir recursos que estarían mejor empleados en la satisfacción directa de las necesidades de la comunidad local.

Un criterio básico para la administración financiera municipal debiera ser superar el horizonte anual que establece el mecanismo presupuestario. Tanto el subsistema de ingresos como el de gastos tienen que ser pensados en una perspectiva de regularidad y permanencia que se proyecte hacia el futuro.

II. ¿CUAL ES EL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO?

Cuadro 10

ADMINISTRACION FINANCIERA

"El sistema de Administración Financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos" (Art. 1 Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, D.L. 1.263 de 1975).

El Sistema de Administración Financiera provee de recursos al Estado y los asigna de acuerdo a lo indicado en las políticas globales que fija la autoridad. Entre los servicios e instituciones comprendidos en ese sistema se encuentran las municipalidades como parte integrante del denominado sector público (Art. 2).

Está compuesto por tres procesos, **presupuesto, contabilidad y administración de fondos**, destinados a asegurar la coordinación y unidad de la gestión financiera del Estado. Las municipalidades deben acatarla en la medida que lo permitan su estructura y recursos financieros y humanos.

A. EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Está constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí (art. 5 D.L. 1.263).

Cuadro 11

PROCESO PRESUPUESTARIO

Programa financiero	Es un instrumento de planificación y de gestión financiera que abarca un período de tres años. Debería comprender las previsiones de ingresos y gastos, créditos internos y externos, inversiones públicas, adquisiciones y necesidades de personal.
Presupuesto	Consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con las metas y objetivos previamente definidos.

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

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

B. EL PROCESO DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Se define como "el conjunto de normas, principios y procedimientos técnicos dispuestos para recopilar, medir, elaborar, controlar e informar todos los ingresos, gastos, costos y otras operaciones".

Este proceso tiene como objetivo entregar información a la autoridad sobre el manejo de los fondos a lo largo del año, determinando la necesidad de obtener nuevos recursos o de procurar una disminución de gastos.

C. EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE FONDOS

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

III. FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES

A. INGRESOS PROPIOS PERMANENTES

Los ingresos o rentas municipales (que están establecidos en LOM arts. 10 bis y 11 y por D.L. 3.063 de Rentas Municipales, de 1979) provienen de:

Cuadro 12

INGRESOS PROPIOS

Rentas de bienes municipales	Arrendamiento y concesiones de muebles e inmuebles y venta de bienes muebles.
Rentas de los establecimientos y explotaciones municipales	Producidas por empresas y servicios públicos municipales. Extracción de basuras
Impuestos municipales	- Permiso de circulación de vehículos - Contribución de patentes municipales por el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa - Impuesto territorial
Ingresos por concesiones, permisos o pagos de servicios	Servicios que se prestan u otorgan referidos a urbanización y construcción, Autorización de ocupaciones de la vía pública con mantención de escombros, materiales de construcción, andamios, etc.
Rentas varias	Son ingresos ordinarios no especificados especialmente, como la parte correspondiente de las multas y pagos por conmutaciones de penas, Intereses, etc.
Cobros judiciales	Se refiere al cobro judicial de las contribuciones, patentes o derechos impagos.
Sanciones	Se refiere a las multas que pueden cobrar las municipalidades.

1. Rentas de bienes municipales

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

2. Rentas provenientes del producto de los establecimientos y explotaciones municipales

Son los producidos por las empresas y servicios públicos municipales. Se incluyen aquí los derechos de aseo por extracción de residuos, que se realiza mediante la fijación de tarifas o montos que cobra la municipalidad (D.L. 3.063 de 1979).

Estos derechos tienen dos modalidades para los que se establecen también tarifas diferenciadas. Los comerciantes e industriales pagan este derecho junto con la respectiva patente municipal. El servicio domiciliario por extracción de basura se paga junto con el impuesto territorial y no debe ser superior a su costo real. La ley posibilita que se establezcan tarifas diferenciadas para ciertos usuarios en relación a la frecuencia y a la calidad del servicio que se presta.

3. Rentas provenientes de los impuestos municipales

La ley orgánica ha aclarado al respecto que se trata de tributos que la ley permita aplicar a las autoridades comunales, dentro de los marcos que la ley señale, que graven actividades o bienes de clara identificación local. Son de diverso tipo:

a) El impuesto anual por permiso de circulación de vehículos

Se trata de un tributo que grava el tránsito de vehículos por calles, caminos y vías públicas. Ha sido establecido en beneficio exclusivo de las municipalidades. Su pago da derecho a circular por todo el territorio nacional. Están liberados de este impuesto los vehículos de tracción humana y animal, los vehículos pertenecientes a las fuerzas armadas y de orden, cuerpo de bomberos, misiones diplomáticas y consulares extranjeras y organismos internacionales. Las regiones extremas del país (I, XI y XII) y las provincias de Chiloé y Palena pagan sólo 50% de dicho tributo.

Este tributo se distribuye por mitades: 50% queda para la municipalidad que recaudó el permiso y el otro 50% va al Fondo Común Municipal.

Cabe precisar que este tributo se paga en el mes de marzo y, si el contribuyente lo pide, se puede pagar en dos cuotas, la segunda de las cuales se cancela en el mes de agosto.

b) Contribución de patentes municipales

Por el hecho de ejercer profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria corresponde pagar una patente. También quedan gravadas en esta tributación las actividades primarias o extractivas en los casos de explotación en que medie algún proceso de elaboración de productos y cuando estos productos sean vendidos directamente por los productores. Las actividades de beneficencia, de culto religioso, de promoción de intereses comunitarios, artísticos y en general sin fines de lucro están exentas.

Hay montos mínimo, 1 UTM, y máximo, 1.000 UTM, siendo la municipalidad la que tiene la facultad para fijar la tasa.

Las patentes municipales se pagan en dos cuotas, la primera en julio y la segunda en enero del año siguiente.

c) Impuesto territorial

Este tributo grava la propiedad de bienes raíces, de acuerdo al avalúo de la propiedad y teniendo en consideración las características del predio, según agrícola o no agrícola, estableciendo para cada caso el monto de avalúo exento. Este tributo es recaudado directamente por la Tesorería General de la República, la que después lo entrega a las municipalidades, constituyendo su principal fuente de ingreso. El pago se divide en cuatro cuotas anuales y la tasa de este impuesto es de 20 por mil sobre el avalúo del bien raíz.

4. Ingresos derivados de concesiones, permisos o pagos de servicios

Se trata de los derechos municipales y comprende especialmente:

- Servicios que prestan u otorgan las municipalidades referidos a urbanización y construcción,
- Autorización de ocupaciones de la vía pública como mantención de escombros, materiales de construcción, andamios, etc,

- Autorización de la extracción de arena, ripio u otros materiales desde bienes nacionales de uso público o desde pozos lastreros de propiedad particular,
- Autorización de efectuar instalaciones o construcciones varias en bienes nacionales de uso público,
- Derechos de propaganda en la vía pública o que sea oída y vista desde la misma,
- Examen de conductores y otorgamiento de licencias de conducir, y
- Transferencia de vehículos.

5. Rentas varias

Son ingresos ordinarios no especificados especialmente:

- La parte correspondiente de las multas y pagos por conmutaciones de penas,
- Intereses sobre fondos de propiedad municipal,
- Precio de las especies encontradas o decomisadas o de animales aparecidos y no reclamados por sus dueños,
- Derechos que se paguen por las concesiones de uso y goce en las playas de municipalidades en cuyo territorio existan balnearios, y
- El producto de las herencias, legados y donaciones.

6. Cobros judiciales

Se refiere al cobro judicial de las contribuciones, patentes o derechos impagos.

7. Sanciones

Se refiere a las multas que pueden cobrar las municipalidades, en ciertos casos:

- A propietarios o conductores de vehículos sorprendidos sin permiso de circulación, con documentación falsa de sus vehículos, etc, y

- Por el atraso o falseamiento de datos en que incurran los contribuyentes a los que se ha otorgado patente municipal para el ejercicio de profesión, industria o comercio.

B. FONDO COMUN MUNICIPAL

Es un mecanismo de redistribución de ingresos destinado a equilibrar el sistema presupuestario municipal, en beneficio de las municipalidades de menores recursos, para las que constituye la principal fuente de financiamiento. El Fondo es administrado por el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. La Tesorería General de la República realiza la recaudación de los recursos que componen el Fondo y su posterior reintegro.

La municipalidad receptora de los recursos que le son traspasados del Fondo Común Municipal, los incorpora a sus recursos propios, y puede utilizarlos libremente. La legislación vigente, empero, señala que estos recursos deben orientarse preferentemente a crear, mantener y prestar servicios a la comunidad local, y tomar a su cargo servicios que atiendan necesidades de la comunidad.

1. ¿Cómo se compone el Fondo?

Este Fondo está compuesto, por los siguientes recursos (art. 11 L.O.M.):

- 60% del impuesto territorial (el otro 40% es percibido directamente por la comuna del contribuyente);
- El aporte fiscal, de monto variable, que determine la ley de presupuesto del sector público;
- 50% del impuesto por permisos de circulación de vehículos (el otro 50% va a la comuna en que se lo obtuvo)
- 45% de lo que recaude la comuna de Santiago por pago de patentes municipales;
- 65% de lo que recauden las municipalidades de Providencia y Las Condes por pago de patentes municipales.

Históricamente, el impuesto territorial constituye en promedio 70% de los recursos del Fondo, los permisos de circulación 25% y las patentes municipales un 5%

2. ¿Cómo se distribuyen los recursos del Fondo?

Hay que distinguir dos coeficientes:

a) Coeficiente de participación trienal

Como su nombre lo indica, vale por tres años y para su cálculo se consideran las características propias de cada comuna de acuerdo a los siguientes parámetros:

- i) 10% en proporción directa al número de comunas (335);
- ii) 20% en proporción directa al número de habitantes de la comuna respecto a la población total del país, incluida la población flotante en el caso de las comunas balnearios o para aquellas que por su naturaleza posean variaciones poblacionales estacionales.
- iii) 30% en proporción directa al número de predios exentos del impuesto territorial de cada comuna en relación a los predios exentos totales del país. Así se cuantifica la magnitud de los recursos que el respectivo municipio obtiene a través del impuesto territorial. A mayor porcentaje de exención mayor participación.
- iv) 40% en proporción directa al menor ingreso propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante. Cuanto menor sea, mayor será la participación que el municipio tendrá por este concepto en el Fondo Común Municipal.

b) Coeficiente de participación por menores ingresos para gastos de operación ajustados

Vale por un año y está destinado a cubrir los déficit que originan los gastos de operación (en personal o en bienes y servicios de consumo). Se destinan a este fin recursos que no excedan del 10% de Fondo Común Municipal.

A fin de cada año, sobre la base de ambos coeficientes y del comportamiento histórico de los ingresos del Fondo, se define el porcentaje de los recursos del Fondo que se entregarán a cada municipio. Esa estimación es comunicada a las municipalidades para que la consideren al momento de elaborar el presupuesto del año siguiente. Se les proporciona un flujo de caja con las fechas y montos en que recibirán anticipos del Fondo. Estos anticipos equivalen al 80% de lo que mensualmente recaudó la Tesorería

General de la República, el año anterior, por concepto del Fondo.

Cada municipio recibe recursos del Fondo en dos etapas cada mes: la primera, habitualmente, los días 15 o 16, corresponde a los anticipos calculados en el flujo de caja, y la segunda, a fines de cada mes, equivale a la recaudación total del mes anterior, menos el anticipo.

C. OTROS RECURSOS DE LAS MUNICIPALIDADES

La municipalidad puede optar por otras fuentes externas de financiamiento para inversión en la comuna. Hay al respecto dos modalidades del manejo presupuestal de tales recursos. La municipalidad puede ingresarlos en el presupuesto municipal como partidas de ingreso y que se devengan como gasto a través de la inversión real, o bien, puede establecer cuentas complementarias; en este segundo caso, en realidad el municipio oficia de mediador entre el organismo ejecutor y el administrador.

Las principales fuentes de financiamiento externo para la realización de inversión en la comuna, son el **Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios**, y el **Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal**,

Otras fuentes de recursos externos pueden obtenerse de alguno de los otros Fondos que existen en el país, a efectos de optimizar las alternativas de financiamiento, como son el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); el Fondo Social Presidente de la República; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); y el Fondo de proyectos DIGEDER.

1. Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

El FNDR es una fuente de financiamiento, a través de la cual el Gobierno canaliza a las regiones recursos del Presupuesto Nacional destinados a inversión, fundamentalmente, en obras de infraestructura social básica.

Los recursos del Fondo son manejados por las instancias regionales y locales, en todas las fases desde la identificación, elaboración, priorización y evaluación de los proyectos hasta la licitación, adjudicación y recepción de las obras que se lleven a cabo.

Este Fondo es alimentado, tradicionalmente, por recursos fiscales, aportes directos y captaciones por venta de activos regionales, que se orientan a solucionar problemas y déficit

sociales. Posteriormente, se realizó un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que hoy constituye el componente principal del Fondo. También aquí se enfatiza el carácter social de la inversión, estableciendo los sectores de financiamiento así como las características que deben cumplir los proyectos y las localidades y poblaciones beneficiadas. Los proyectos que se presenten deben cumplir con los criterios de elegibilidad establecidos por el FNDR/BID, además de los que corresponden al sistema de inversión pública nacional.

De acuerdo a lo establecido en el Programa de Inversión Múltiple de Desarrollo Local los sectores específicos en los que se puede realizar obras son: Salud, Educación, Agua Potable, Alcantarillado, Vialidad Urbana, Vialidad Rural, Electrificación Rural.

Los criterios de distribución interregional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional intentan compensar a las regiones de menor desarrollo relativo y contemplan indicadores que favorecen a las regiones más alejadas de la capital o con distribución más dispersa de su población.

La metodología para edistribuir los recursos entre las 13 regiones del país responde a un criterio básico: a menor nivel de desarrollo, mayor participación de la región en el monto global del FNDR.

Los indicadores que se utilizan son:

- i) Porcentaje de la población regional en extrema pobreza (según la encuesta CASEN 1990);
- ii) Inverso de la densidad poblacional;
- iii) Porcentaje de ruralidad, expresado como cociente entre la población rural y la población total de la región en 1990;
- iv) Distancia en kilómetros de las capitales regionales a la Región Metropolitana: a mayor distancia, mayor asignación, de forma tal de favorecer, crecientemente, a las regiones extremas del país;
- v) Inverso del producto per cápita regional, medido como el promedio de los años 1980-86: a mayor valor del indicador, que implica menor producto per cápita regional, corresponde una mayor asignación presupuestaria;
- vi) Promedio de la tasa de desempleo regional 1988-1991;

- vii) Valor relativo de una canasta básica de alimentos en la región. Se adopta como un indicador del costo diferencial regional de los proyectos un estudio de la CEPAL que considera los Indicadores de Precios al Consumidor Regionales registrados entre 1986 y 1988.

Como la preocupación fundamental del Fondo es la equidad y la focalización en los más pobres a través de la compensación y, además, los términos del contrato con el BID, que financia gran parte del FNDR, se orientan principalmente a proyectos de infraestructura social, se ha incluido en la metodología de distribución del FNDR indicadores sectoriales que reflejan carencias:

a) Indicadores de salud

- i) Número de habitantes por cama;
- ii) Miles de habitantes por médico;
- iii) Tasa de nacidos vivos sin atención médica;
- iv) Tasa de mortalidad infantil;
- v) Porcentaje de desnutrición infantil entre 0 y 5 años.

b) Indicadores de saneamiento

- i) Porcentaje de población urbana sin agua potable por cañería;
- ii) Porcentaje de población urbana sin alcantarillado;
- iii) Tasa de mortalidad infantil (se la incluye como indicador de este sector porque se estima que en ella tiene una alta incidencia la ausencia de condiciones sanitarias adecuadas);

c) Indicadores de educación

- i) Tasa de analfabetismo;
- ii) Inverso de la cobertura educacional (exige determinar el porcentaje de las personas en edad escolar, básica y media, que no participan del sistema regular de educación).

Cuadro 55

DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS DEL FNDR POR REGIONES

REGIONES	DISTRIBUCION FNDR (%)
I	6,33
II	7,08
III	7,09
IV	9,23
V	6,76
VI	7,51
VII	8,95
VIII	8,79
IX	8,99
X	8,65
XI	7,69
XII	7,02
RM	5,90
TOTAL	100,0

Fuente: SUBDERE, año 1991

2. Fondo Social Presidente de la República

Se estructura anualmente, en virtud de la Ley de Presupuesto General de la República, y es administrado por la Secretaría y Administración General del Ministerio de Interior, con el objetivo de financiar programas, proyectos y estudios que contribuyan a la erradicación de la extrema pobreza y la marginalidad. Pueden postular los distintos Ministerios y organismos, así como instituciones públicas y privadas.

3. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

El FOSIS fue creado por la ley 18.989, de 1990 y es un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que depende jerárquicamente del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). Tiene por

finalidad principal financiar actividades especiales, orientadas a integrar a los más pobres a los sistemas productivo y social en los niveles local, regional y nacional. No ejecuta en forma directa, sino que financia la ejecución de proyectos, que cumplan con las características y requisitos exigidos, y que le son presentados por terceros (grupos o comunidades pobres, organismos privados sean organizaciones no gubernamentales, consultoras u otras con experiencia de trabajo con los sectores pobres; reparticiones del área social del sector público; organismos de gobierno regional o local; organizaciones representativas a nivel local).

Realiza convocatorias a presentar proyectos sobre temas determinados o suscribe convenios con instituciones (públicas o privadas) para la ejecución de proyectos sobre una temática de interés común.

4. Proyectos DIGEDER

La Dirección General de Deportes y Recreación, servicio público centralizado dependiente del Ministerio de Defensa Nacional (Ley Nº 17.276 de 1970) se orienta al fomento de las actividades deportivas y recreativas y es un ente coordinador y normativo de las instituciones deportivas.

Opera, a nivel regional, con los Consejos Provinciales de Deportes, llamados Coordinaciones Regionales de Deportes y Recreación (COORDYR) y, a nivel comunal, con Consejos Locales de Deportes y Recreación (COLODYR), organismos autónomos cooperadores del Estado en la función de fomentar el deporte y que tienen a su cargo la coordinación de actividades deportivas locales, la administración de recintos deportivos y la representación de las necesidades del deporte comunal a las autoridades del deporte regional y nacional. Además se integran al Consejo Local de Deportes, las asociaciones afiliadas a las respectivas federaciones deportivas nacionales, los clubs deportivos y recreativos, las ligas y otros organismos reconocidos por Digeder. Existiendo a lo menos un COLODYR por comuna.

DIGEDER financia sus actividades con el aporte que se obtiene del Sistema de Pronósticos Deportivos Polla Gol (Ley Nº 1298 del año 1975) y los ingresos generados por el Estadio Nacional.

5. Programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal

El objetivo del programa es el desarrollo y adelanto comunal a través de la implementación de obras de infraestructura y equipamiento, en especial en asentamientos pobres. Los gobernadores son los encargados de coordinar la ejecución del programa en cada uno de sus territorios, en tanto que los municipios y organizaciones comunitarias postulan los proyectos y actúan como unidades ejecutoras. A cargo de la revisión de los antecedentes técnicos y la selección de proyectos a financiar están la gobernación y la secretaría regional ministerial de MIDEPLAN.

6. Programa de mejoramiento de barrios y lotes con servicios

Está financiado parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo y tiene como propósito fundamental contribuir a la reducción de las condiciones de marginalidad sanitaria de familias de bajos ingresos del país. Para ello, da preferente atención al mejoramiento de barrios y campamentos irregulares que cuentan con dotación deficitaria de servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad, trazado y pavimentación de calles).

FLUJOGRAMA DE FONDOS MUNICIPALES (agregar cuadro)

Capítulo 3

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

I. ¿QUE ES EL PRESUPUESTO MUNICIPAL?

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

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

El objetivo del presupuesto es asignar los recursos con que cuenta el gobierno municipal para el cumplimiento de las funciones en sus diversos ámbitos de actuación. De estas actividades surgen las necesidades de financiamiento. Los recursos que se obtengan deben ser asignados compatibilizándolos con los requerimientos. El presupuesto materializa la asignación de recursos a las necesidades detectadas.

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

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

II. ¿COMO SE ELABORA EL PRESUPUESTO MUNICIPAL?

La elaboración del presupuesto comunal sigue diferentes etapas, que constituyen el denominado proceso presupuestario:

A. ELABORACION DEL DIAGNOSTICO Y DEFINICION DE POLITICAS

Las unidades municipales deben elaborar diagnósticos de los problemas comunales, considerando a su interior áreas geográficas prioritarias de intervención atingentes al ámbito de acción de cada unidad. En esta etapa debiera buscarse el aporte de la comunidad a efectos de conocer más específicamente sus requerimientos. Dichos diagnósticos permitirán identificar y definir los objetivos comunales, pudiendo determinarse a partir de ellos, las metas para el año que se presupuesta. Junto a la **determinación de objetivos** se deberán revisar los indicadores, que permiten la cuantificación del resultado obtenido con cada acción, en contraposición a un parámetro establecido que indica el óptimo que se desea alcanzar. Por ejemplo, en el caso de un consultorio de salud un buen indicador puede ser el número de pacientes atendido. Si el óptimo fuera de 150 pacientes a la semana y el consultorio, está atendiendo sólo a 75, queda claro que el servicio otorgado es deficiente, por lo que corresponde fijarse como meta duplicar el valor del indicador.

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

- En deficiencias de calidad de los servicios comunales;
- En procedimientos internos que se relacionan con las facilidades de atención a la comunidad, espacio físico, etc;
- por la búsqueda del desarrollo integral de la comuna, se toman iniciativas destinadas a solucionar problemas que involucran a distintos sectores del quehacer de cada comuna.

B. FORMULACION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS MUNICIPALES

Comprende el conjunto de los ingresos que la unidad de rentas y finanzas estima se obtendrán para el período. Para ello se realiza un análisis de sensibilidad basado en las variaciones

históricas acaecidas en cada uno de sus clasificadores presupuestarios o partidas de ingresos, considerando además el comportamiento de la economía del país y, por ende, las tasas de crecimiento esperadas.

C. FORMULACION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL BASICO DE GASTOS

Es la expresión financiera del conjunto de actividades que desarrolla la organización municipal habitualmente y que son indispensables para su funcionamiento normal. Son los que se denominan gastos de operación, que incluye la remuneración al personal y los bienes y servicios de consumo.

D. FORMULACION Y PRESENTACION DE PROYECTOS O PROGRAMAS

La diferencia entre el presupuesto municipal básico y el presupuesto de ingresos muestra la disponibilidad de recursos para inversión. **Inversión** es el financiamiento de proyectos y programas que mejoren el nivel de los servicios comunales o la infraestructura y los servicios propios del municipio. Los proyectos y programas pueden tener dos fuentes:

- Proyectos de iniciativa municipal, generados en sus departamentos o unidades;
- Proyectos de iniciativa externa, generados por las unidades municipales a instancias de los vecinos u organizaciones comunitarias, o de otro orden.

E. EVALUACION Y PRIORIZACION DE PROYECTOS O PROGRAMAS

Los proyectos y programas se priorizan según la relación entre los beneficios que producirían en relación con los costos en que debería incurrirse para llevarlos a cabo, tomando en cuenta además la contribución de cada proyecto o programa al cumplimiento de los objetivos y de las políticas sectoriales. Así priorizados todos los proyectos que puedan ser financiados con los recursos municipales disponibles, o que tengan un financiamiento extramunicipal se incorporan en el presupuesto anual.

F. APROBACION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Tanto el presupuesto como sus modificaciones deberán ser propuestos por el alcalde y ser aprobados por el concejo. Al respecto, la Ley Orgánica establece que el concejo municipal deberá velar porque en el presupuesto se indiquen los ingresos estimados y los montos de los recursos suficientes para atender los gastos previstos. El concejo no podrá aumentar el presupuesto de gastos, pero sí disminuirlo, o modificar su distribución exceptuando los gastos establecidos por ley o por convenios celebrados por el municipio.

Además, el concejo sólo podrá aprobar presupuestos debidamente financiados (sin déficit) y deberá examinar trimestralmente el programa de ingresos y gastos e introducir las modificaciones correctivas necesarias para que no se produzca déficit. De no hacerlo, el alcalde que no propusiere las modificaciones correspondientes, o los concejales que las rechazaren, serán solidariamente responsables de la parte deficitaria que arroje la ejecución presupuestaria anual (art. 67 LOM).

G. EJECUCION PRESUPUESTARIA

Aprobado el presupuesto por las instancias pertinentes, se dictan los decretos alcaldicios respectivos, iniciando así el proceso de ejecución presupuestaria y física. La primera es realizada por las unidades de administración y finanzas; la otra, por las unidades municipales encargadas de la implementación de las acciones expresadas en el presupuesto, respectivamente.

H. CONTROL PRESUPUESTARIO

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades ha configurado un sistema global de control que va desde el interior de la organización municipal hasta la comunidad local, pasando por las atribuciones que le competen a la Contraloría General de la República. Dicho sistema cumple sus propósitos sin menoscabar la autonomía y agilidad que debiera tener un municipio moderno. En efecto, mediante el cumplimiento de exigencias y formalidades internas permite la verificación de la legalidad de los actos municipales así como la oportunidad y eficacia de los mismos.

III. ¿COMO SE FORMULA EL PRESUPUESTO?

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

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

A. ESTRUCTURA DE PRESUPUESTO OFICIAL

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

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

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

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

Los subtítulos, a su vez, se subdividen en ítems, que responden al ordenamiento por tipo de gastos o ingresos que

caracteriza la forma de presentación o plan de cuentas de este tipo de presupuesto.

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

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

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

01	05	001	02
TITULO	ITEM	ASIGNACION	SUB ASIGNACION

En este caso se tienen las siguientes denominaciones:

01		Ingresos de operación
01.05		Derechos municipales
01.05.001		Derechos de aseo
01.05.001.02		Derechos de aseo en patentes municipales

22	12	001	02
TITULO	ITEM	ASIGNACION	SUB ASIGNACION

En este caso, se tienen las siguientes denominaciones:

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

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

B. CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS

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

1. Clasificador de Ingresos

S U B TITULO	ITEM	ASIG.	DENOMIN.	CONCEPTO
01			INGRESOS DE OPERACION	Son aquellos que resultan de actividad propia de cada municipalidad.

S U B TITULO	ITEM	ASIG.	DENOMIN.	CONCEPTO
	01		Venta de Bienes y Servicios	Comprenden los ingresos provenientes de la venta de bienes que incluye elementos tangibles sujetos a transacción, producidos por el mismo organismo y/o venta de servicios incluye la prestación de servicios propiamente tal, sujeto a tarifas, que son consecuencia de la actividad propia de cada organismo. Estos ingresos incluirán todos los impuestos que graven las ventas del organismo, como asimismo cualquier otro recargo a que estén sujetas.
	02		Rentas de Inver.	Comprende los arriendos, dividendos, intereses, participaciones de utilidades y otras entradas de similar naturaleza que se perciban por efecto de capitales invertidos.
	03		Otros Ingresos Propios	Cualquier otro ingreso que perciba la entidad que no provenga de la actividad principal de ella.

S U B
TITULO

ITEM

ASIG.

DENOMIN.

CONCEPTO

001

Part. Imp.
Territ.
Art. 37
DL. N°3063

El impuesto Territorial es aquel comunmente conocido como "Contribuciones de Bienes Raíces", constituye ingreso propio de cada municipalidad el 40% de lo que se genera en el propio territorio comunal, el 60% restante se incorpora al Fondo Común Municipal para ser repartido entre los restantes municipios del país.

002

Ingresos
Cement-
rios Ley
N° 18.096

04

Contribu-
c i o n e s
Municipa-
les

Comprende los impuestos, contribuciones y otros gravámenes a beneficio municipal que se establecen en la Ley de Rentas Municipales y en otras disposiciones legales vigentes.

S U B
TITULO

ITEM

ASIG.

DENOMIN.

CONCEPTO

001

Permisos
de Cir-
culación
de
Vehículos

Es una contribución o
tributo especial
respecto de los
vehículos que circulan
por las vías públicas.

La Municipalidad que lo
recaude es beneficiaria
en un 50 por ciento, el
saldo debe entregarse al
F.C.M. para ser
repartido entre todos
los municipios del país.

002

Patentes
Municipa-
les

El ejercicio de toda
profesión, oficio,
industria, comercio,
arte o cualquier otra
actividad lucrativa
secundaria o terciaria,
sea cual fuere su
n a t u r a l e z a o
denominación, está
sujeto al pago de una
contribución o Patente
Municipal.

La Municipalidad de
Santiago es beneficiaria
de sólo el 55 por ciento
de lo que recaude dentro
de su comuna por este
concepto y las de Provi-
dencia y Las Condes, del
35 por ciento, el saldo
va a conformar el F.C.M.

S U B TITULO	ITEM	ASIG.	DENOMIN.	CONCEPTO
	05		Derechos Municipales	Comprende las prestaciones que están obligadas a pagar a las Municipalidades, las personas naturales o jurídicas de derecho público o de derecho privado, que obtengan de la Administración local una concesión o permiso de las mismas, salvo excepción contemplada en un texto legal expreso (art. 41. DL. N° 3.063 de 1979), y otros derechos expresamente determinados en dicho DL.
		001	Derechos de Aseo	Son las prestaciones a que están obligadas las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que reciben el servicio de extracción domiciliaria de basura.
		009	Derechos Varios	Son las prestaciones, no considerados anteriormente, que se debe pagar por uso u ocupación de bien nacional de uso público, derechos de construcción, propagandas, etc.
	06		Fluctuación Deudores	Destinada al registro de diferencias que se produzcan entre los ingresos devengados y los ingresos percibidos de Permisos de Circulación y otras.

S U B TITULO	ITEM	ASIG.	DENOMIN.	CONCEPTO
04			VENTA DE ACTIVOS.	Corresponde a ingresos provenientes de la enajenación de activos físicos o de valores inmobiliarios.
	41		Activos Físicos	Comprende los ingresos por concepto de enajenaciones de activos tangibles. Incluye recepción de cuotas provenientes de ventas a plazo, del ejercicio presupuestario y de años anteriores.
	42		Activos Financie- ros	Ingresos que provienen de la venta de instrumentos financieros negociables como valores inmobiliarios e instrumentos del mercado de capitales. Los ingresos que se perciban por el rescate, liquidación o venta de títulos representativos de inversiones financieras efectuadas por el ejercicio presupuestarios del período, para cuyo efecto se deduciría el monto inicial directamente de las operaciones que las asignaron.

S U B
TITULO

ITEM

ASIG.

DENOMIN.

CONCEPTO

Las inversiones financieras efectuadas durante el ejercicio presupuestario y que al 31 de Diciembre no se liquiden, venda o rescaten, atendido su vencimiento, constituirán gastos del período.

05

RECUPERACION DE
PRESTAMOS

Comprende los ingresos por concepto de amortizaciones de préstamos concedidos en años anteriores devengados o no, los del ejercicio y cuotas de igual índole de anticipos por cambio de residencia.

06

TRANSFERENCIAS

Son aportes extra municipales otorgados por organismos del Sector Público o Privado y que no comprometen el presupuesto municipal, en términos de una posterior devolución. Dichos aportes tienen su destino específico de inversión en la comuna.

61

De Organismos del Sector Privado

S U B TITULO	ITEM	ASIG.	DENOMIN.	CONCEPTO
	62		De Otros Organismos del Sector Público	Son los recursos estatales, destinados a financiar Programas de Mejoramiento de Barrios o de Mejoramiento Urbano y también los fondos especiales de déficit que el Estado dirige hacia el sector salud o de educación.
07			O T R O S INGRESOS	
	73		Participación del F.C.M., Art. 38 D L . N°3.063 de 1979	Comprende el ingreso por concepto de la participación que se determina del "Fondo Común Municipal" en conformidad a lo dispuesto en el Art. 38 del DL. N°3.063 de 1979.
		001	Participación Anual en el Trienio 1990-1992	Es el ingreso que resulta de distribuir no menos del 90 por ciento del Fondo Común Municipal, con base en el coeficiente trienal calculado conforme al DS N° 1951 de 1989 del Ministerio del Interior.

S U B
TITULO

ITEM

ASIG.

DENOMIN.

CONCEPTO

		002	Por menores ingresos para gastos de operación ajustados	Es el ingreso que resulta de distribuir no más de un 10 por ciento del Fondo Común Municipal, a través del coeficiente anual calculado de acuerdo al DS N° 347 de 1987 y modificado por el DS N° 1951 de 1898, del Ministerio del Interior.
79			Otros Ingresos	Ingresos no considerados en los ítemes y/o asignaciones anteriores. Incluye intereses y multas, herencias, legados, donaciones, descuentos de reintegros y/o cuotas autorizadas de remuneraciones de ejercicios anteriores, y otros ingresos, como asimismo los no registrados como devengados en años anteriores que se perciban en el año.
		001	Devoluciones y Reintegros	
		002	Multas e Intereses	
		009	Otros	

SUB TITULO	ITEM	ASIG.	DENOMIN.	CONCEPTO
08			ENDEUDA - MIENTO	Son los ingresos obtenidos de préstamos aprobados por el Ministerio de Hacienda, cuya utilización se efectúa durante el ejercicio presupuestario. En su calidad de préstamo, estos recursos deben ser reembolsados al organismo pertinente en el largo plazo. Se incluye en esta partida las operaciones realizadas a través del sistema leasing y también los recursos provenientes de Crédito BID destinados a financiar proyectos de Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios.
	81		Préstamos Internos Corto Plazo	Préstamos internos de corto plazo se amortizan en el período de un año.
	82		Préstamos Internos Largo Plazo	Préstamos internos de largo plazo se amortizan en un plazo superior a un año.

SUB TITULO	ITEM	ASIG.	DENOMIN.	CONCEPTO
10			OPERACIONES DE AÑOS ANTERIORES	Salvo las excepciones señaladas precedentemente, comprende los recursos por cualquier concepto que se perciban durante el ejercicio presupuestario, pero cuyo registro se efectuó, en períodos anteriores. Los ingresos que corresponden a años anteriores y no registrados como devengados, se incluirán en el ítem 79 "Otros" del subtítulo 07.
11			SALDO INICIAL DE CAJA	Es lo que resulta del ejercicio Ingresos-Gastos, y que normalmente están comprometidos y destinados a financiar las necesidades inmediatas, para permitir un desarrollo continuo y normal de las operaciones del organismo.

SUB TITULO	ITEM	ASIG.	DENOMIN.	CONCEPTO
		111	Saldo Inicial Neto de Caja	Es el saldo neto descontando saldos provenientes de fondos a su cargo y los recursos de los saldos acreedores que se registren en las cuentas de gasto en personal o de administración de fondos, por cuanto no le pertenecen al servicio.
		112	Saldo de Fondos en Otros Organismos	De fondos puestos a disposición del organismo y de anticipos a terceros.
		113	Saldo de Fondos a Terceros	Son aquellos que por ley deben ser integrados a otros organismos del sector público para el pago del personal en actividad

2. Clasificador de gastos

21			GASTOS DE PERSONAL	Comprende todos los gastos que, por concepto de remuneraciones y de aportes patronales, consultan los municipios por el pago de personal en actividad. Es un gasto obligado.
----	--	--	--------------------	--

SUB TITULO	ITEM	ASIG.	DENOMIN.	CONCEPTO
	01	001	S u e l d o s Bases	Incluye los sueldos bases asignados a los grados de las dotaciones permanentes fijadas por disposiciones legales generales o especiales. Se debe especificar el sueldo del personal contratado en la planta y del personal contratado por modalidad de contrata.
	02		Sobresuel- dos	Incluye todos los gastos destinados a asignaciones, incrementos y bonificaciones estipuladas por ley, atingente al personal permanente, tipificados por disposiciones legales.
	03		Remunera- ciones Variables	Incluye Honorarios, trabajos extraordinarios y otras remuneraciones tales como dietas a Juntas, Consejos y Comisiones; suplencias y reemplazos, personal a trato y/o temporal y gastos por traslados. Este subtítulo contempla además, en otro ítemes, los pagos por sueldos a jornales, viáticos, cotizaciones adicionales reguladas por el código del trabajo.

SUB
TITULO

ITEM

ASIG.

DENOMIN.

CONCEPTO

22

BIENES Y
SERVICIOS
DE CONSUMO

Comprende los gastos por adquisiciones de bienes de consumo y servicios no personales, necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades del Municipio. Estos gastos se dividen en dos grandes rubros:

- 1) Los inherentes al funcionamiento y actividad municipal; tales como, materiales y equipamiento de uso corriente, combustible y lubricante, consumos básicos, publicidad y comunicaciones, gastos de representación, actividades municipales, contratación de estudios e investigaciones y gastos en computación.
- 2) Los de servicio a la comunidad que habita la comuna; tales como, convenios de aseo, alumbrado público, mantención de señalización de tránsito, de áreas verdes.

SUB TITULO	ITEM	ASIG.	DENOMIN.	CONCEPTO
24			PRESTACIONES PREVISIONALES	Incluye los gastos por concepto de jubilaciones, pensiones montepíos, subsidios, deshau-cios y en general cualquier beneficio de similar naturaleza que otorguen los organismos de previsión y el Instituto de Normalización Previsional. También se incluyen las indemnizaciones y la atención por accidentes de trabajo.
25			TRANSFERENCIAS CORRIENTES	<p>En general constituyen subvenciones a personas naturales o jurídicas, sin prestación recíproca en bienes o servicios y en especial subsidio para financiamiento de actividades específicas o programas especiales y gastos inherentes asociados a la realización de éstos.</p> <p>Se dividen en dos grandes grupos:</p> <p>a) Transferencias al Sector Privado: Incluyen devoluciones, indemnizaciones por seguros, becas y otros análogos; fondos de emergencia; subvenciones del Municipio al sector salud; educación, salas cunas y jardines infantiles; transferencias al voluntariado;</p>

SUB
TITULO

ITEM

ASIG.

DENOMIN.

CONCEPTO

inversión en programas sociales y culturales.

b) Transferencias a otras entidades Públicas:

Incluyen todas las transferencias municipales a los servicios incorporados a su gestión ya sea en el sector salud o educación; al Sename; a la Junaeb; Programas Sociales, Culturales; al Fondo Común Municipal.

31

INVERSION
REAL

Comprende los gastos involucrados para llevar a cabo proyectos de inversión en la comuna que promuevan el adelanto y el desarrollo local.

Se divide en dos grandes grupos:

1) Inversión derivada del proyecto:

Requisitos de inversión para funcionamiento, compra de vehículos, terrenos y edificios y estudios para inversiones.

2) Inversión en el proyecto (Regional o Municipal):

Comprende la ejecución de proyectos nuevos o de arrastre a nivel comunal.

S U B TITULO	ITEM	ASIG.	DENOMIN.	CONCEPTO
32			INVERSION FINANCIE- RA	Comprende la compra de valores moviliarios e instrumentos financieros y la concesión de préstamos de fomento y otros.
33			TRANSFE- RENCIAS DE CAPITAL	Comprende aportes a favor de organismos públicos o privados destinados a fines de inversión.
50			SERVICIO A LA DEUDA PUBLICA	Desembolsos financieros, consistentes en amortizaciones, intereses y otros gastos originados por endeudamiento interno o externo.
60			OPERACION DE AÑOS ANTERIORES	Comprende sólo las obligaciones devengadas al 31 de diciembre del año anterior, salvo las señaladas a continuación: <ul style="list-style-type: none"> * Degastos de personal * De bienes y servicios de consumo (excluyelas de los ítemes 16 y 20) * De las transferencias (excluye las del ítem 30) * De inversiones (excluye la Inversión Regional)

S U B TITULO	ITEM	ASIG.	DENOMIN.	CONCEPTO
			O T R O S COMPROMI- SOS PEN- DIENTES	Comprende las deudas no incluidas en registros de compromisos al 31 de diciembre del año anterior, por concepto de Gastos en Personal, cuentas pendientes del último trimestre de dicho año de otras prestaciones de servicios de montos variables. Comprende, además, cobros pendientes por aplicación de la Ley N°18.787, de bienes y servicios de consumo (excluido los ítemes 16 y 20), devoluciones y aportes a los casos del Instituto de Normalización Previsional.
90			S A L D O FINAL DE CAJA	Estimación al 31 de diciembre del ejercicio presupuestario.

IV. ¿COMO SE EJECUTA EL PRESUPUESTO?

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

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

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

A. BASES DE REGISTRO

Para los ingresos: Ingresos devengados
Ingresos percibidos

Para los gastos : Obligación devengada
Pago efectivo

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

B. PROCEDIMIENTO DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA

1. De los ingresos

La recaudación corresponde a la dirección de administración y finanzas municipal y se puede llevar a cabo en forma directa o indirecta.

- a) **Recaudación directa:** Este tipo de recaudación se realiza por medio de cajas habilitadas por las municipalidades en sus dependencias. También se considera directa la recaudación realizada a través de bancos comerciales que, por medio de convenios, lo hacen en su nombre.
- b) **Recaudación indirecta:** Se hace a través de la Tesorería General de la República para fondos que corresponden a aportes ministeriales, como en el caso de los servicios traspasados de educación y salud, que reciben fondos de los ministerios respectivos; el impuesto territorial; los recursos del Fondo Común Municipal asignados a cada municipio; los derechos de aseo incorporados en las contribuciones de bienes raíces; las transferencias de vehículos, etc.

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

2. De los gastos

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

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

adquisición de materiales conforme al reglamento de aprovisionamiento, para pagar los servicios básicos, o las publicaciones de avisos en medios de comunicación, etc.

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

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

C. OBLIGACION DEL PRESUPUESTO

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

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

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

Una vez visado, se envía nuevamente a la Secretaría Municipal para que sea registrado correlativamente en su archivo, con lo que se convierte formalmente en un decreto de pago. Luego se

distribuyen copias de éste a la unidad que lo solicita, a la Contraloría Municipal y a la unidad de administración y finanzas. En esta última, el decreto de pago da origen al registro contable de la **obligación presupuestaria**, que es el compromiso de la partida autorizado por la autoridad competente, ajustado a las normas legales de procedimiento.

D. OBLIGACION DEVENGADA Y PAGO

1. Decreto de pago directo

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

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

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

2. Decreto de pago como autorización

En este caso, la unidad que ejecuta los gastos está sujeta a ciertas normas administrativas. Así, en el caso de la adquisición de materiales, regidos por un reglamento de aprovisionamiento, el procedimiento podría ser el siguiente: una vez recibidos los pedidos de materiales efectuados por las unidades municipales se calcula el monto la operación. Si ésta supera la 100 UTM es necesario llamar a propuesta pública; en caso contrario, basta con presentar tres cotizaciones. Cuando se ha adjudicado la propuesta o elegido el proveedor, se envía una orden de compra que permite al proveedor enviar la mercancía acompañada de la factura correspondiente.

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

conformidad, mediante visado, envía los antecedentes a la unidad de administración y finanzas donde se convierte formalmente en un comprobante de pago (C.P), con el que se registra contablemente el pago efectivo.

3. Decreto para cumplimiento de contratos

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

4. Decreto de pago para giros globales

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

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

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

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

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

reintegrar la diferencia. Por este motivo la contabilización de la obligación presupuestaria y el pago efectivo se registra con el respaldo de la rendición de cuentas.

E. FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA

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

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

F. INFORMES DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA

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

Los informes más relevantes son:

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

1. Control de la ejecución presupuestaria

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

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

Los mecanismos de control tienen, básicamente dos objetivos:

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

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

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

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

Finalmente, la unidad de administración y finanzas tiene a su cargo el control de las partidas presupuestarias en lo que se refiere a las disponibilidades, a las modificaciones, a la creación

de nuevas partidas, etc. Para estos efectos se emiten periódicamente informes de disponibilidades y de comportamiento presupuestario, de cuyo análisis se desprenden las posibles modificaciones al presupuesto.

2. Evaluación

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

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

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

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

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

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

Algunos de los informes de evaluación son:

- **Flujo de caja:** es la proyección que muestra la capacidad de pago de acuerdo al comportamiento de los ingresos.

- **Comportamiento presupuestario:** es el informe que muestra las variaciones de los ingresos y gastos presupuestarios y el cumplimiento.

V. EL PRESUPUESTO INTERNO

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

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

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

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

El presupuesto municipal, desagregado por proyectos y programas puede denominarse "presupuesto por programa", y está orientado a satisfacer las necesidades de información que requiere el municipio en lo que se refiere al sistema de administración por proyectos.

A. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO INTERNO

1. Centros de costos

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

Cada uno de los programas y proyectos del municipio está definido como un centro de costos al cual se le ha asignado una codificación que deja expresamente contenida la unidad

administrativa de la cual depende (departamentos o unidades asesoras) y el área a la que pertenece.

2. Clasificación de gastos

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

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

3. Servicios internos

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

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

A continuación se describe brevemente algunos posibles servicios internos.

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

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

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

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

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

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

4. Niveles de desagregación del presupuesto interno

El presupuesto interno presenta dos niveles de desagregación:

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

5. Procedimiento de imputación de los costos por programa

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

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

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

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

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

6. Sistema de información periódica

Mensualmente, los directores de departamento y jefes de proyectos deberían recibir un informe detallado de los registros imputados a los programas y proyectos a su cargo, diferenciando los cuatro tipos de registros referidos en el punto precedente.

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

- a) **Descripción general de la operación del presupuesto municipal**

El mecanismo de operación de cada una de las partidas del presupuesto municipal es diferente según se trate de

un clasificador exclusivo de gastos o de un clasificador interno. Por esta razón ambas situaciones se tratan por separado.

i) Clasificadores exclusivos de gastos

Las partidas del presupuesto oficial se asignan con exclusividad a cada unidad del municipio, la cual es responsable de distribuir las entre los distintos programas y proyectos de su dependencia.

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

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

ii) Clasificadores internos de gastos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RECURSOS HUMANOS ("RH")

Descripción. Comprende el personal suministrado por el departamento de personal a las distintas unidades del municipio. Considera el pago de las remuneraciones, horas extraordinarias, bono de movilización, etc. así como también el vestuario y calzado adecuado al tipo de labor que realiza el personal.

Departamento responsable de otorgar el servicio: Departamento de Personal

Procedimiento de operación. Las necesidades de personal, vestuario, etc. cada unidad administrativa deben ser comunicadas al jefe del departamento de personal, quien calificará las demandas de las unidades usuarias y las remitirá oportunamente. Mensualmente, el jefe de departamento de personal remitirá a la Tesorería

Municipal un informe conteniendo la distribución de los gastos en los programas y proyectos del municipio, para el registro correspondiente.

MOVILIZACION ("M")

Descripción. Se imputará a este concepto los gastos proporcionales en que incurre cada unidad al emplear los vehículos municipales. A fin de obtener costos más reales, se han diferenciado las siguientes flotas de camiones recolectores, vehículos medianos, vehículos menores.

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

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

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

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

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

EGRESO CORRIENTE SUMINISTRADO POR APROVISIONAMIENTO ("ECA")

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

Departamento responsable de otorgar el servicio: Dirección de Gestión Administrativa

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

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

PROCESAMIENTO DE DATOS ("INF")

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

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

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

En cuanto al desarrollo y puesta en práctica de nuevos sistemas y a la adecuación de los actuales, los departamento contarán con el apoyo técnico de la Unidad de Informática. Esta colabora en la definición de los sistemas, en la presentación al comité de informática, en la preparación de las bases de las propuestas y en la evaluación de las mismas.

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

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

PUBLICIDAD Y DIFUSION ("P Y D")

Descripción. Incluye los gastos relacionados con la publicación de avisos en los medios de comunicación social, la amplificación de sonido (micrófonos, parlantes, etc.), y las

campañas de difusión que requieren las diversas unidades del municipio.

**Unidad responsable de coordinar la entrega del servicio:
Unidad de Relaciones Públicas.**

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

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

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

VI. EL BALANCE

A. EL BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTARIA

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

Respecto a los egresos, el balance de ejecución presupuestaria debe señalar la **obligación devengada**, es decir, los pagos ya comprometidos a través de una documentación oficial. Al ser comparada con el gasto presupuestado indica el grado en que se ha cumplido la estimación inicial. Además la diferencia entre la **obligación devengada** y lo **efectivamente pagado** informa acerca de la **deuda exigible** que es, obviamente un compromiso ineludible.

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

B. BALANCE GENERAL

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

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

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

C. INTEGRACION FINANCIERO-PRESUPUESTARIA Y PATRIMONIAL

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

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

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

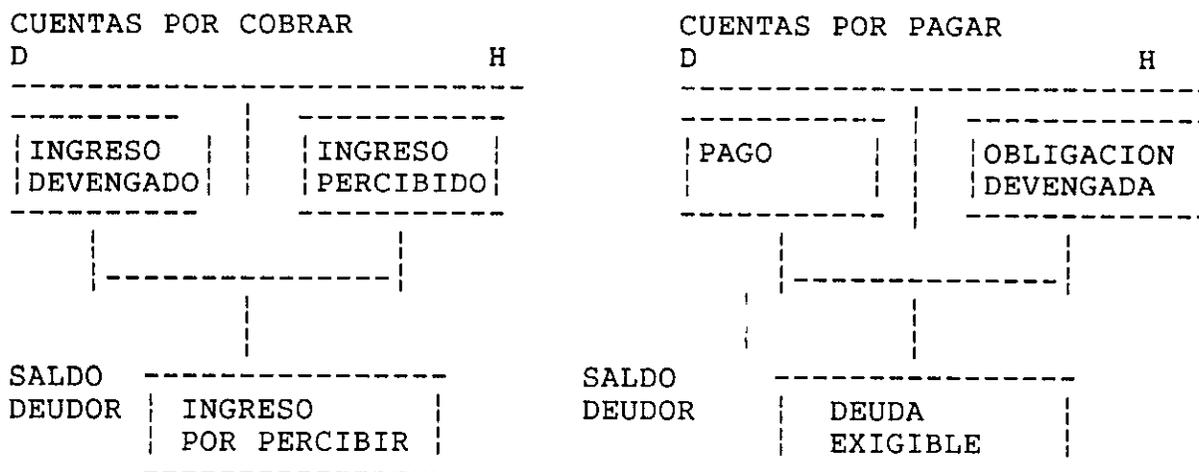
Desde el punto de vista de los sistemas de información se tienen tres subsistemas: de contabilidad, de presupuesto y de integración. En los tres se produce una entrada, un proceso y una salida.

En la **contabilidad** se toman los hechos económicos reales, se procesan y luego se obtienen los estados financieros. En cambio, el **presupuesto** es una estimación de ingresos y gastos probables a ejecutarse. Está sujeto a modificaciones que entregan una nueva información para el próximo proceso presupuestario.

La salida de ambos subsistemas constituye la fuente de entrada de datos del subsistema de **integración**, que proporciona como producto una comparación entre las proyecciones y los hechos económicos reales. Surgen así desviaciones entre lo esperado y lo efectivamente ejecutado.

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

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



D. FLUJO FINANCIERO

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

1. Preparación de un flujo financiero

a) Ingresos

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

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

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

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

Los derechos correspondientes a servicios, concesiones o permisos cuyas tasas no están en la ley o considerados específicamente en el art. 42, o los nuevos servicios creados por las municipalidades, se determinarán mediante ordenanzas locales comunicadas al intendente regional y publicadas en el Diario Oficial en el mes de enero de cada año. Hay que tener clara su estacionalidad, variabilidad, porcentaje esperado de rendimiento y estimar las variables económicas que inciden en la determinación de su valor final.

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

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

- **Los ingresos que recauden por los tributos establecidos dentro de los marcos que la ley señale, que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local para ser destinados a obra de desarrollo comunal.**

Se percibirán en los términos que establezca el marco legal; tienen un objetivo muy específico y que su rendimiento dependerá justamente del fin para el que fue concebido, siendo probable que sean esporádicos.

- **Las multas.**

Se trata de multas fijadas en las ordenanzas municipales con acuerdo del concejo municipal (las que no pueden exceder de 5 UTM) y aquellas multas que están contenidas en la legislación a beneficio municipal. Estos ingresos son de difícil determinación ya que están relacionados con un comportamiento de la comunidad y de los contribuyentes en general que no están sujetos a patrones prefijados.

- **Otros ingresos que le corresponden en virtud de las leyes vigentes.**

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

b) Gastos

La determinación de los gastos responde al ejercicio de las funciones de las municipalidades, como también al financiamiento de la estructura organizacional que ellas requieren. El ámbito de los gastos municipales es amplio, si se toma en cuenta la cantidad de funciones asignadas a los municipios, por lo cual es necesario evaluar y determinar las prioridades de modo de satisfacer el mayor cantidad de necesidades con los recursos con que cada municipio cuenta.

- **Gastos en personal**

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

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

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

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

Otro rubro de alta incidencia es el relativo a los consumos básicos (alumbrado, agua potable y alcantarillado, teléfono) cada uno de ellos tiene un crecimiento que no responde necesariamente a tasas de IPC sino a tarifas determinadas por las empresas, lo que hace difícil su proyección. Debido a esto hay que atender a su posible variabilidad, y ejercer también un control interno permanente para evitar consumos desproporcionados.

- **Transferencias corrientes**

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

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

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

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

- **Inversión real**

Incluye los gastos para comprar activos físicos (bienes muebles inventariables, ejecución de proyectos, estudios; inversión financiera). Su monto total es discrecional y la determinación de

su flujo está relacionada con los programas de ejecuciones y adquisiciones que se establezcan por las unidades responsables.

c) Operación

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

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

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

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

d) Endeudamiento y arrendamiento con compromiso de compra

i) Endeudamiento

Respecto a la financiación a mediano y largo plazo, es claro que se requiere un texto legal que autorice al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, que deberán ser destinados a proyectos específicos (art. 60 N°s. 7 y 8 Const. y Título IV D. L. N° 1.263).

La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales debe hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se

requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

Hay dos condiciones al endeudamiento municipal, a través de esta vía: primero, el préstamo debe orientarse a financiar proyectos específicos; segundo, estos proyectos deben ser ejecutados dentro de un período presidencial. Estas limitaciones buscan que no se comprometan indiscriminadamente recursos municipales y dejar posibilidades de inversión a futuras autoridades buscando que no se destinen a financiamiento de déficit operacionales o gastos básicos sino, más bien, a iniciativas que propendan al desarrollo local y que no sea factible financiar con recursos propios en un período determinado.

Actualmente, las municipalidades pueden recurrir a endeudamiento para la ejecución de programas de construcción de viviendas económicas e infraestructura sanitaria, ya que ello está expresamente autorizado legalmente (Ley 18.138 de 1982).

ii) Arrendamiento con compromiso de compra

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

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