



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
ADMINISTRACIÓN DE NEGOCIOS INTERNACIONALES

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL:  
EL CASO DE LA ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE QUILLOTA

RICARDO ANDRÉS DURÁN UMAÑA

INFORME DE PRÁCTICA PROFESIONAL PRESENTADA A LA  
CARRERA DE ADMINISTRACIÓN DE NEGOCIOS INTERNACIONALES  
DE LA UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO PARA OPTAR AL  
GRADO DE LICENCIADO EN NEGOCIACIONES INTERNACIONALES  
TÍTULO PROFESIONAL DE ADMINISTRADOR DE NEGOCIOS  
INTERNACIONALES

PROFESOR GUÍA: ADRIANA LATORRE V.

Viña del Mar, Enero de 2009

## **Agradecimientos**

*A mi madre, abuela, hermano y a todos los que han ayudado a mi formación social y académica dedico este trabajo, reflejo del esfuerzo inherente en mi vida universitaria y cotidiana.*

*A la Universidad en si, mirada en abstracto, como espejo de esa búsqueda placentera de algunos, de conocimiento y sabiduría. Además, a todos aquellos quienes piensan que el conocimiento y la razón son los medios ideales para el logro de nuestros objetivos.*

## **ÍNDICE**

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I: Antecedentes de la práctica profesional</b>	
1.1.- Descripción de la organización.....	3
1.2.- Descripción de las funciones realizadas.....	7
1.2.1.- Trabajo desarrollado	
1.2.1.1.- Departamento de Presupuesto.....	7

1.2.1.2.- Secretaría Municipal.....	13
1.2.2.- Razones que impulsan el tema a desarrollar.....	16
 <b>Capítulo II: Desarrollo del tema a investigar</b>	
2.1.- Objetivos generales y específicos.....	18
2.2.- Marco teórico	
2.2.1.- Descripción del sistema financiero municipal.....	19
2.2.2.- Principales Ingresos Municipales.....	21
2.2.3.- Clasificación de gastos municipales.....	30
2.2.4.- Descripción de la gestión pro presupuesto.....	37
 <b>2.3.- Desarrollo de la investigación: El análisis financiero municipal</b>	
2.3.1.- Coeficientes para el análisis financiero.....	42
2.3.2.- Resultados obtenidos de la aplicación de los coeficientes.....	49
 <b>Capítulo III: Conclusiones.....</b>	
Propuestas.....	64
 <b>Referencias bibliográficas.....</b>	
	69

**Anexos.....70**

## **INTRODUCCIÓN**

El presente Informe de Práctica Profesional se basa en la práctica laboral realizada por el autor durante los meses de Febrero y Marzo de 2008 en la Ilustre Municipalidad de Quillota en el Departamento de Presupuesto y en Secretaría Municipal.

Sin duda que este trabajo se diferencia de otros presentados a la Carrera, debido a que no posee una orientación hacia *lo internacional*, pero si está relacionado con temas de gestión y finanzas, abordados dentro de las asignaturas estudiadas, y he ahí el valor intrínseco del mismo, ya que intenta como objetivo general aumentar el conocimiento

del a veces mal ponderado sistema público nacional, concentrándose en él a nivel municipal, el cual resulta más atractivo de evaluar en comparación a una entidad privada, en lo que se refiere a la interdependencia e interrelación de éste con el gobierno central del país. Por lo tanto lo anterior fue un factor determinante para la elección del lugar de realización de práctica profesional y del tema a investigar.

De lo anterior se destaca que para efectos legales las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, tal como lo establece la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695.

## 1

Es importante destacar a nivel introductorio de lo que se verá en adelante, que la municipalidad en si es el último eslabón en la escala jerárquica de la administración del estado, que comienza desde el gobierno central, sigue con las intendencias regionales y gobernaciones provinciales, para finalizar con las municipalidades como administradoras de las comunas.

Por otra parte, como adelanto del contenido a exponer, las principales funciones y labores realizadas por el autor en la Ilustre Municipalidad de Quillota, durante el período de práctica, fueron principalmente el devengamiento de operaciones de gasto municipal, clasificación de las operaciones de gasto, ordenamiento de decretos

alcaldicos y de pago, recepción y envío de documentos, pago de facturas y recibos, realización de planillas de datos, entre otras, las cuales se explicarán más profundamente en el cuerpo de la obra propiamente tal.

Finalmente, este informe busca principalmente, tal como se expresa en el título del trabajo, describir y evaluar la gestión financiera de esta institución, el cual merece una especial atención, comenzando con una descripción del sistema financiero municipal *in extenso*, su posterior análisis aplicado a la municipalidad estudiada, para finalizar con las correspondientes conclusiones y propuestas acerca del desempeño financiero de esta entidad.

## **CAPITULO I: ANTECEDENTES DE LA PRÁCTICA PROFESIONAL**

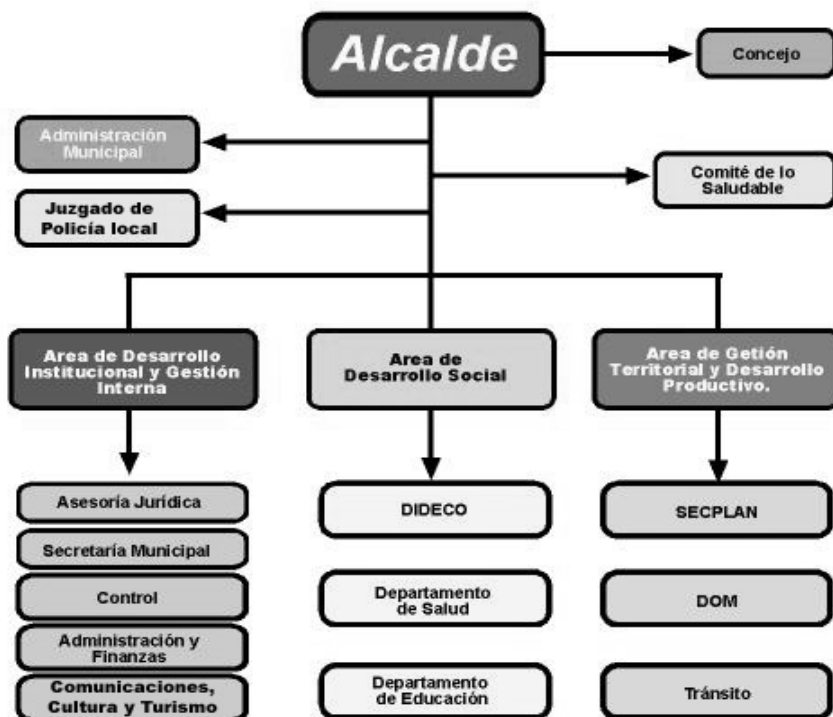
### **1.1.- Descripción de la organización**

La institución en la cual el autor desarrolló su práctica profesional es, como se mencionó anteriormente, la Ilustre Municipalidad de Quillota, organismo de administración municipal cuya función primaria es la administración de la comuna de Quillota, ubicada en la provincia del mismo nombre, en la Región de Valparaíso.

Asimismo, las funciones principales de esta municipalidad constan de la administración de los sistemas de salud, educación, obras, aseo y ornato, inversión, desarrollo comunitario, promoción del empleo, deportes y recreación, turismo y cultura, tránsito, entre otras.

La municipalidad de Quillota de esta manera está formada por diferentes componentes con funciones específicas, tal como lo muestra el esquema de la siguiente página, obtenido en base al organigrama de esta entidad, entre los que se destacan:

- a. Alcaldía: Compuesta por el alcalde y personal administrativo, el primero es la máxima autoridad de la comuna.
- b. Secretaría Municipal: Compuesta por el secretario municipal, segunda autoridad de la comuna, que actúa como secretario administrativo del alcalde y del concejo municipal, ministro de fé en las actuaciones municipales, más su personal administrativo.



- c. Concejo Municipal: Compuesto por 6 concejales, quienes fiscalizan las actuaciones del alcalde.
- d. Administración Municipal: Compuesto por un administrador municipal, quien colabora al alcalde en temas de gestión municipal.
- e. Departamento Jurídico: presta asesoría legal al alcalde y al concejo, además de representar judicialmente a la municipalidad.
- f. Departamento de Comunicaciones: su tarea principal es dar a conocer las actividades de la municipalidad a los directos interesados, llámese población o instituciones.

- g. Dirección de Administración y Finanzas: asesora al alcalde en la administración financiera de la comuna, visa los decretos de pago y lleva la contabilidad municipal.
- h. Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAN): presta asesoría al alcalde y concejo municipal en materias de estudios y evaluación técnica, tales como proyectos y programas comunales.
- i. Departamento de Control: realiza auditorias internas a todos los actos municipales, además de controlar toda la gestión financiera y presupuestaria.
- j. Departamento de Salud: planificación y ejecución de acciones en el área de salud, además de la administración de los sistemas de salud en la comuna.
- k. Departamento de Educación: planifica y ejecuta acciones en el área de educación en la comuna, junto con la administración del correspondiente sistema.
- l. Oficina de Personal: encargada de la organización del personal, su selección y determinación de sueldos y horarios.
- m. Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO): encargada de planes de desarrollo comunal, asesorar al alcalde en estas materias, además de promover la creación de organizaciones comunitarias.
- n. Dirección de Obras Municipales (DOM): vela por el cumplimiento de las ordenanzas municipales, del plan regulador y de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

- o. Aseo y Ornato: encargada del aseo de calles, plazas, parques, áreas verdes y extracción de basura.
- p. Departamento de tránsito: otorga y renueva licencias para conducir, determina sentido de circulación y señalética.

Las principales autoridades de ésta son, en orden de importancia, el Alcalde, el Secretario Municipal y el Concejo Municipal, compuesto por concejales, los cuales como se mencionó, fiscalizan los actos del primero y la aplicación de los planes comunales.

Al momento de la realización de la práctica y de este informe el Alcalde en ejercicio era el Sr. Luis Mella Gajardo y por su parte como Secretario Municipal, el Sr. Dionisio Manzo Barboza.

Por otra parte, los supervisores directos del autor al momento de llevar a cabo esta labor, correspondieron al Sr. Alberto Álvarez Suzarte en Secretaría Municipal y la Srta. Marcela Fariña en el Departamento de Presupuesto, ambos administrativos de tales departamentos.

## **1.2.- Descripción de las funciones realizadas**

### **1.2.1.- Trabajo desarrollado**

Las labores y funciones se realizaron, tal como se mencionó anteriormente, primeramente en el Departamento de Presupuesto y luego en la Secretaría Municipal, por lo cual la exposición de las mismas se hará de acuerdo a ese orden y al grado de importancia de éstas, es decir desde las de mayor relevancia a las de menor relevancia.

Primeramente se realiza una breve descripción de estos departamentos y su campo de acción dentro de la municipalidad.

#### **1.2.1.1.- Departamento de Presupuesto**

Esta parte de la municipalidad es dependiente de la Dirección de Administración y Finanzas, y se preocupa fundamentalmente de elaborar el Presupuesto Municipal, que es un plan integrador y coordinado, que se expresa en términos financieros, respecto a las operaciones y recursos que forman parte de la municipalidad para un período determinado, con el fin de lograr los objetivos fijados por la alta dirección de ésta.

El presupuesto municipal de esta forma es un proyecto detallado de los resultados de un programa oficial de operaciones, basado en un principio de eficiencia, valorado este de diferentes maneras, dependiendo de la interpretación de los actores involucrados y sus objetivos para el mismo.

Por lo anterior los objetivos del presupuesto municipal son:

- Consideración del futuro, para que los planes trazados, permitan la obtención de la utilidad social y financiera máxima, de acuerdo con las condiciones que se presenten.
- La coordinación de todas las actividades que se den en el Municipio, para obtener ése fin.
- Asegurar la liquidez financiera de la Municipalidad.
- Establecer un control para conocer si los planes son llevados a cabo al interior del municipio con relación a los objetivos establecidos.

Asimismo las principales funciones del departamento son las siguientes:

- Llevar la contabilidad presupuestaria y patrimonial de acuerdo a las normas impartidas por las autoridades contralores y financieras del Estado<sup>1</sup>, emitiendo los informes presupuestarios para el control interno y externo de la municipalidad.
- Confeccionar el balance anual, proporcionando los estados e informes contables requeridos.

---

<sup>1</sup> Estas instituciones son la Contraloría General de la República y la Dirección de Presupuesto, la segunda dependiente del Ministerio de Hacienda, que regulan la contabilidad municipal y establecen métodos para la aplicación e interpretación de la misma.

- Mantener actualizado el valor de los activos y pasivos de la municipalidad en conformidad a los inventarios del patrimonio, como igualmente el ajuste por revalorizaciones y depreciaciones del mismo.
- Controlar los ingresos y egresos de fondos municipales en conformidad con las normas presupuestarias vigentes.
- Mantener el registro y control de todos los documentos que den origen a obligaciones con terceros.
- Elaborar el presupuesto anual de acuerdo con las instrucciones impartidas anualmente por el Ministerio de Hacienda.
- Efectuar los trámites para la obtención de recursos financieros que se asignan a la municipalidad.
- Manejar las cuentas corrientes bancarias según instrucciones de la Contraloría General de la República y organismos pertinentes para la administración de fondos especiales.
- Custodiar los dineros en efectivo existentes en caja, y exigir las rendiciones de cuenta a quien corresponda.
- Llevar registro para el cumplimiento de las Leyes Tributarias.
- Controlar, registrar y supervisar el ítem de inversiones, coordinando su acción con SECPLAN (Secretaría Comunal de Planificación) para las modificaciones, ajustes reducciones y nuevos programas y/o proyectos que correspondan.

## **Actividades realizadas en Departamento de Presupuesto**

### **a) Devengamiento de operaciones de gasto municipal:**

El devengamiento en términos contables, es el proceso de registrar todos los recursos y obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstos hayan sido o no percibidos o pagados.

De este modo las labores realizadas dicen relación con el devengamiento de facturas, enviadas por el Departamento de Adquisiciones, producto de órdenes de compra provenientes de la adquisición de insumos para los diferentes departamentos de la institución, para lo cual se ingresaban en la columna *debe* y *haber*, donde el debe representa el cargo por las operaciones realizadas (compras en este caso) y el haber los abonos a esos compromisos y de donde los recursos eran obtenidos.

### **b) Clasificación de las operaciones de gasto:**

Esta actividad consiste en la clasificación de las diferentes operaciones contables, ya sea gasto o ingresos, de acuerdo a un formato específico de clasificación<sup>2</sup> establecido por la Dirección de Presupuesto, organismo dependiente del Ministerio de Hacienda, que se explica con mayor profundidad en el anexo de este trabajo.

---

<sup>2</sup> Para una mayor comprensión de este tema véase "*Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos del sector público Año 2008*". Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, disponible en [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).

De esta forma, el trabajo realizado se remitió a la asignación de un código único para cada tipo de operación, que permite mantener un sistema eficiente de información, todo de acuerdo a un software especial que esta institución posee para su sistema contable, en la medida que se recibían facturas por diferentes ítems.

**c) Ordenamiento de los decretos de pago, alcaldicios y otros documentos:**

Una labor de menor peso en términos de adquisición de nuevos conocimientos, pero no menor en la importancia para el correcto funcionamiento del departamento, es el mantener ordenado todos estos documentos, de acuerdo al número asignado y en sus respectivos archivos, en forma anual y mensual.

**d) Confección de planillas para diferentes fines:**

Esto se limita a la confección de planillas en Excel donde se guardan datos contenidos en carpetas, que por su volumen son de difícil uso en el caso especial de buscar una información específica, por lo que solo se apuntaban los datos más relevantes de cada hoja o ficha para un mejor acceso a la información.

**e) Pagos, recepción, entrega y envío de documentos:**

Por último se destaca el pago de diferentes cuentas, tales como boletas de pago, depósitos bancarios, entre otros, correspondientes a obligaciones que la municipalidad posee y del cual este departamento es responsable.

La recepción de documentos es el acto por el cual un documento es acogido y guardado, cuando este proviene de otro departamento o de otra institución, para lo cual se debe firmar un cuaderno de correspondencia que es el elemento de prueba de la recepción del mismo.

El envío es el contrario de lo anterior, donde un documento es enviado a otros departamentos, y recibido por otra persona que firma también un cuaderno de correspondencia.

Finalmente la entrega de documentos consiste en otorgar los documentos, cuando el público en general los solicita, en este caso particular pagos con cheques por diferentes prestaciones recibidas por la municipalidad.

#### **f) Atención de público**

Esta labor consistió en la respuesta a dudas o entrega de información a quienes se acercaban a la oficina de Presupuesto o de quienes llamaban por teléfono a la misma, en temas relacionados principalmente con fechas de pago de honorarios y otros servicios otorgados a la municipalidad.

### **1.2.1.2.- En Secretaría Municipal**

Este departamento es propio de toda municipalidad de comunas con menos de 100.000 habitantes de acuerdo a la legislación correspondiente<sup>3</sup>. Sus funciones principales son:

- I. Dirigir las actividades de Secretaría Administrativa del Alcalde y del Concejo, y
- II. Desempeñarse como Ministro de Fe en todas las actuaciones municipales.

Por otra parte sus funciones específicas son:

- Transcribir las resoluciones del Alcalde, acuerdos del Concejo, del Consejo Económico y Social Comunal y de los comités y velar por su cumplimiento.
- Redactar los oficios, decretos, circulares y comunicaciones externas que se le encomienden.
- Levantar acta de cada reunión del Comité Técnico Administrativo, enviando copia a todos los jefes de Departamentos.
- Elaborar y redactar material informativo en general.

### **Actividades realizadas en Secretaría Municipal**

#### **a) Confección de certificados de vigencia**

Las actividades de este departamento difieren en gran medida de las hechas en Presupuesto, pero la importancia de éstas para el logro de las funciones de la municipalidad es también relevante.

De esta manera, el certificado de vigencia es un documento que constata la durabilidad temporal de una organización y le otorga una personalidad jurídica, permitiéndole actuar como tal, en todos los temas que le competen de acuerdo a la legislación vigente.

Estas organizaciones son clasificadas en dos tipos: funcionales y territoriales<sup>4</sup>. Las primeras se relacionan con fines específicos a desarrollar y las segundas con funciones a realizar, pero de acuerdo al principio de territorialidad.

Las organizaciones funcionales son principalmente agrupaciones o asociaciones como centros de padres y apoderados, conjuntos musicales, clubes deportivos, entre otras. En tanto las territoriales son generalmente juntas de vecinos. Ambas no deben perseguir lucro alguno. Por lo tanto de acuerdo al número de personalidad jurídica, acta y fecha de constitución, se realizan estos certificados, que tienen una vigencia de dos años.

#### **b) Distribución de documentos**

Esta función se diferencia del envío de documentos de la sección anterior, en cuanto es la Secretaría Municipal el departamento que clasifica el lugar donde serán enviados todos los documentos.

---

<sup>3</sup> Ley 18.695. Artículo 17. "*Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*". Ministerio del Interior. Subsecretaría de desarrollo regional y administrativa.

<sup>4</sup> Esta clasificación de organismos comunitarios se establece en la Ley 19.418, "*Sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias*".

Lo anterior se explica debido a que en este departamento se aprueban los decretos y oficios, por el Alcalde y Secretario Municipal, para luego ser repartidos a los demás, pero el campo de acción termina al momento en que son dejados en la Oficina de Partes, que es la que finalmente distribuye.

**c) Atención de público:**

Tal como en el departamento de presupuesto, es común también el hecho de atender las consultas del público a través de la ventanilla de atención, acerca de materias relacionadas con los certificados de vigencia, las sesiones del concejo municipal, decretos, etc.

**d) Ingreso y ordenamiento de decretos:**

El ingreso de decretos consiste en la asignación de un número, lo que le permite ser usado para los fines destinados, es decir comunicaciones, regularizaciones y aprobaciones de resoluciones alcaldicias, etc.

A la vez el ordenamiento de decretos, es el simple acto de ordenarlos numéricamente, para después ser llevados al archivo correspondiente.

### **1.2.2.- Razones que impulsan el tema a desarrollar**

Tal como se expresó en la introducción de este informe, las razones de fondo para llevar a cabo esta investigación tienen relación, principalmente, con la necesidad de aumentar el conocimiento en cuanto a cómo opera la administración pública a nivel municipal, en torno a temas de gestión y finanzas, y que se exponen en este trabajo a través del estudio del proceso presupuestario de esta entidad, como tema de gestión institucional y la descripción del sistema financiero municipal, propiamente tal, y sus componentes, como tema eminentemente financiero.

Además de esta razón principal surgen otras que derivan de ésta y que dicen relación con el interés de conocer el desempeño financiero municipal, lo que es posible medir, a través del cálculo de los coeficientes de rendimiento financiero municipal, que permiten determinar cuál es la posición financiera de esta entidad en un momento determinado, y si su operación tiene algún punto de comparación con una entidad privada.

Finalmente, también para analizar el nivel de eficiencia en la gestión financiera y administrativa, en comparación a otras entidades y procesos.

## **CAPITULO II: DESARROLLO DEL TEMA A INVESTIGAR**

A pesar de que la práctica fue desarrollada principalmente en la Secretaría Municipal, donde se tratan mayoritariamente temas de gestión institucional, este trabajo está enfocado completamente en temas de gestión financiera pública y de manera indirecta con su interrelación con las Finanzas Públicas nacionales<sup>5</sup>, tal como plantea el objetivo de esta investigación.

La gestión financiera es la administración adecuada de los flujos monetarios. Estos últimos son el resultado de políticas específicas que buscan optimizar los niveles de ingreso, así como de los programas dirigidos a controlar los gastos. Es un instrumento necesario para la administración eficaz y eficiente de la actividad municipal.

Por lo tanto, en esta parte del trabajo se expondrán temas relacionados principalmente con la gestión financiera de la municipalidad de Quillota. No obstante, se comenzará con una detallada descripción del sistema financiero de la misma (extrapolable a toda municipalidad), específicamente describir los ingresos y gastos municipales, de los cuales el Departamento de Presupuesto es responsable, de esta manera se posee una sólida base para entender tales temas, y de los cuales también se hará un detallado análisis.

---

<sup>5</sup> Véase Anexo N° 3 "*Aspectos microeconómicos y macroeconómicos de la gestión financiera municipal*"

## **2.1.- Objetivos generales y específicos**

Queda manifiesta la necesidad de establecer objetivos de investigación al momento de desarrollar cualquier tarea investigativa, con el fin de generar lineamientos de acción que, luego de realizar la investigación, permiten evaluar la consistencia de los resultados, en cuanto a la consecución de información relevante y utilizable.

Por lo anterior el objetivo general de esta investigación es el siguiente:

*Conocer la composición y funcionamiento de las municipalidades, a nivel de gestión y a nivel financiero, a través del estudio del caso de la municipalidad de Quillota.*

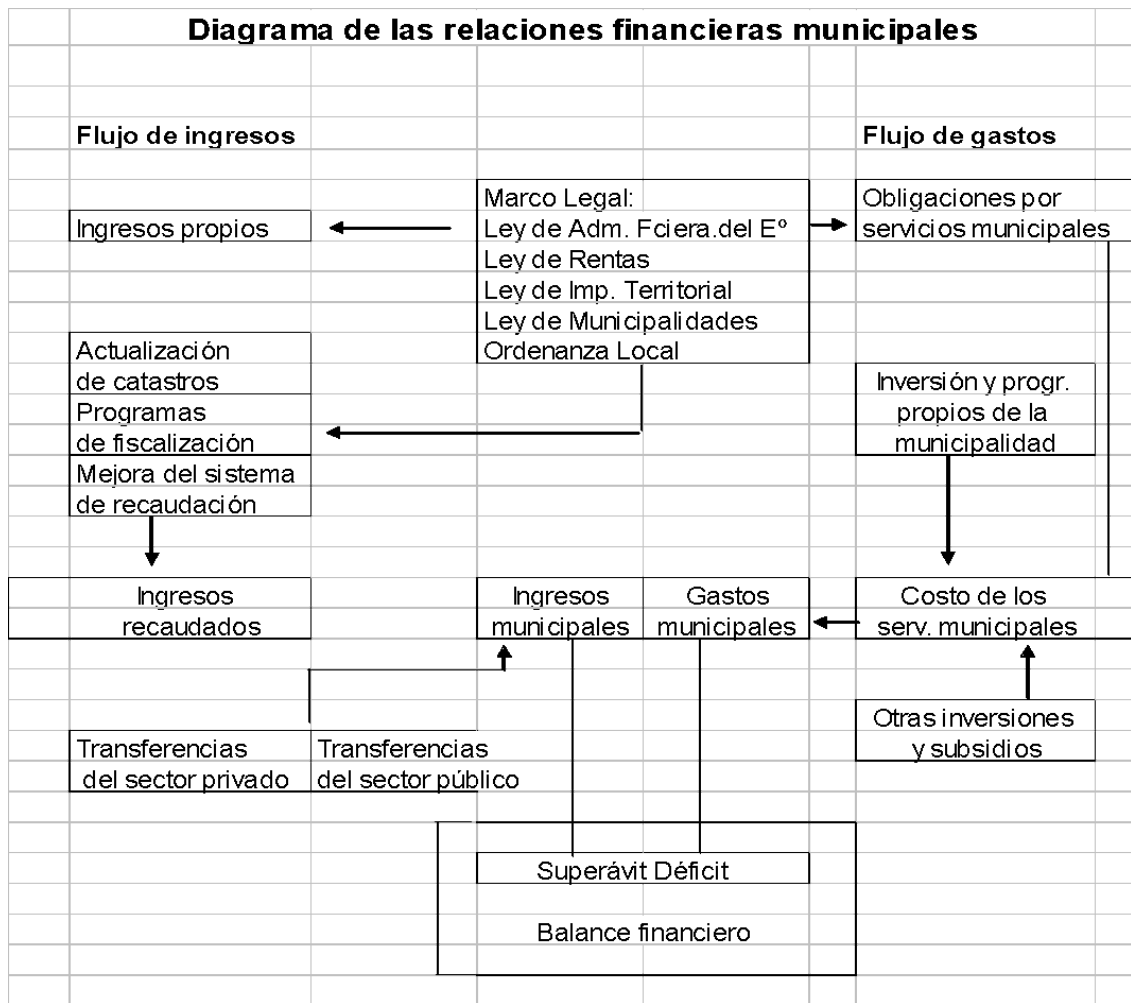
Por otra parte los objetivos específicos de investigación se enumeran a continuación:

- i. Determinar el grado de eficiencia en la gestión financiera municipal a través de la descripción y evaluación de sus elementos constitutivos.
- ii. Determinar la eficiencia en el uso de los recursos monetarios de la institución.
- iii. Determinar la posición financiera de la municipalidad a través de la aplicación de coeficientes de análisis financiero municipal.
- iv. Establecer diferencias o similitudes de esta institución de derecho público, en comparación a una empresa privada.
- v. Generar propuestas de acción destinadas a mejorar aspectos de la gestión financiera y administrativa de la municipalidad de Quillota.

**2.2.- Marco teórico**

**2.2.1.- Descripción del sistema financiero municipal**

A continuación se muestra un diagrama con las principales relaciones financieras de esta entidad, las cuales se explican por separado a lo largo de esta parte de la investigación.



Como se aprecia en el diagrama, el sistema financiero municipal está compuesto principalmente por un Flujo de Ingresos y un Flujo de Gastos, con ingresos propios y de transferencias y con gastos en obligaciones, inversión y costos municipales.

Todo lo anterior es regulado por un marco legal, correspondiente a las leyes atinentes a este fin, tales como la Ley de Administración Financiera del Estado que es el cuerpo legal que uniforma y da coherencia al manejo de los recursos financieros del sector estatal, integrando en un solo sistema todos los organismos del Estado, incluyendo a las Municipalidades.

Por su parte la Ley de Rentas Municipales y la Ley del Impuesto Territorial versan sobre las fuentes de ingresos municipales determinados por la legislación y por la aplicación de tributos que van en gran porcentaje a estas entidades, respectivamente. A su vez las Ordenanzas Locales son mandatos que el alcalde puede dictar de acuerdo a las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con el fin de obtener mayores recursos.

Finalmente la conjunción de estos elementos y su gestión puede originar un déficit o un superávit financiero, que es reflejado en el Balance Municipal.

De lo anterior, a continuación se describen los principales componentes de estos dos importantes flujos.

### **2.2.2.- Principales Ingresos Municipales**

A continuación se exponen cuales son las principales fuentes de ingresos municipales de acuerdo a la Ley de Rentas Municipales<sup>6</sup>. Estos se clasifican se tres categorías de acuerdo a su origen:

1. Ingresos Propios permanentes
2. Ingresos Propios no permanentes
3. Ingresos de Transferencias

#### **1) Ingresos propios permanentes**

Como su nombre lo indica la principal característica de estas fuentes es llegan a las arcas municipales cada año.

##### **- Principales Ingresos Propios permanentes:**

- a) Impuesto territorial
- b) Permisos de Circulación
- c) Patentes Municipales
- d) Derechos de aseo
- e) Derechos varios
- f) Fondo común municipal
- g) Rentas de inversiones.

h) Multas del Juzgado de policía local.

**a) Impuesto Territorial:**

El impuesto territorial es aquel gravamen que se aplica a los bienes raíces, tanto agrícolas como no agrícolas en un territorio dado.

Este tributo se calcula sobre la base del avalúo fiscal del predio y es recaudado directamente por la Tesorería General de la República en los meses de abril, junio, septiembre y noviembre, remitiendo el 40% a cada municipio; el 60% restante pasa a formar parte del Fondo Común Municipal (F.C.M.). Su recaudación es destinada en su totalidad a las municipalidades del país, constituyendo una de sus principales fuentes de ingresos y financiamiento.

Los avalúos de las propiedades se determinan en los reavalúos, y se actualizan semestralmente de acuerdo a la variación del IPC del semestre anterior. Los avalúos se modifican cuando en las propiedades se efectúan cambios físicos.

La tasa anual del Impuesto Territorial de los bienes raíces no agrícolas es de 1,2%, excepto para los destinados a la habitación cuyo avalúo sea igual o menor a \$ 53.441.284 al 01.07.2006, en cuya situación la tasa es 1,0%.

---

<sup>6</sup> Véase Decreto Ley N° 3063, "*Ley de Rentas Municipales*".

Por otra parte, la tasa anual de los bienes raíces agrícolas es de 1% desde el 1° de julio de 2004 y además, estos bienes raíces están exentos hasta un avalúo de \$ 5.418.083 al semestre del 2006. El avalúo afecto se reajusta también en este caso cada semestre de acuerdo a la variación del IPC del semestre anterior.

La Ley de Impuesto Territorial considera exenciones generales para las viviendas y predios agrícolas y especiales, tales como para predios destinados al culto, a la educación y al deporte.

#### **b) Permisos de Circulación:**

El permiso de circulación es un impuesto de beneficio municipal que se aplica todo vehículo que transita por la calle, caminos y vías públicas en general. Para estos efectos los vehículos se agrupan en dos categorías: “particulares” y “otros”.’

#### **- Vehículos particulares:**

Para este tipo de vehículos se determina una escala progresiva y acumulativa de tasas que va desde un 1%, hasta un 4,5% del precio corriente en plaza que determine el Servicio de Impuestos Internos. En todo caso, el mínimo a pagar será media UTM.

Los vehículos particulares comprendidos en esta categoría son los automóviles particulares, automóviles de alquiler de lujo, automóviles de turismo o de servicios especiales, station wagons, furgones, ambulancias, automóviles funerarios, camionetas y motocicletas.

### Tabla de cálculo del permiso de circulación para vehículos particulares

Tramo (valor en UTM)	Impuesto	Rebaja (en UTM)
0 a 60	1%	0
Más de 60 a 120	2%	0,6
Más de 120 a 250	3%	1,8
Más de 250 a 400	4%	4,3
Más de 400	4,50%	6,3

\*Se considera la UTM del mes anterior al vencimiento.

#### c) Patentes Municipales:

Es un tributo que grava el servicio de una profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación.

La ley establece que el monto a pagar por la patente se calcula sobre el capital propio de cada contribuyente, con una tasa que puede fluctuar entre el dos y medio por mil y el cinco por mil.

La determinación de la tasa a aplicar es una facultad de cada municipalidad, la mayoría aplica el cinco por mil. Sin perjuicio de lo anterior, la ley determina un monto mínimo de 1 UTM y un máximo de 4.000 UTM.

**d) Derechos de Aseo:**

La legislación vigente establece que se cobrará un derecho trimestral por el servicio domiciliario de aseo por cada vivienda o unidad habitacional, local, oficina, kiosco y sitio eriazo. Cada municipalidad fija anualmente la tarifa de acuerdo al costo real de sus servicios de aseo domiciliario. Sin embargo la municipalidad podrá establecer tarifas diferenciadas, determinadas sobre bases generales y objetivas, para ciertos usuarios que requieran mayor frecuencia para la extracción de sus basuras, tales como industrias o grandes establecimiento de comercio, o rebajar la tarifa , y en casos calificados eximir de pago a aquellos usuarios que la municipalidad determine en atención a sus condiciones socioeconómicas.

**Valor anual de la tarifa que pagará cada contribuyente:**

$$\text{Tarifa de aseo} = \frac{\text{Costo total anual}}{\text{N}^{\circ} \text{ total usuarios}}$$

\* El número total de usuarios debe entenderse como el total de propiedades más el número de Patentes comerciales.

**e) Derechos Varios:**

Este ítem comprende las prestaciones que están obligadas a pagar a las municipalidades las personas naturales o jurídicas que obtengan de ésta una concesión o permiso o que reciban un servicio de éstas.

La característica principal de estos derechos es que son regulados o establecidos en ordenanzas locales, generalmente expresadas monetariamente en Unidades Tributarias Mensuales o porcentajes de éstas. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece que las ordenanzas son normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad que deben ser publicadas en el Diario Oficial.

**Principales Derechos varios:**

- Ocupación de la vía pública (Ejemplo: trabajos en la vía pública).
- Extracción de áridos.
- Instalaciones o construcciones varias en bienes nacionales de propaganda.
- Derechos de uso público.
- Licencias de conducir.
- Transferencias de vehículos.
- Permisos de Comercio ambulante.

**f) Fondo Común Municipal:**

El Fondo Común Municipal (F.C.M.) es un instrumento de asignación solidaria de recursos entre las municipalidades, por cuanto a menor capacidad financiera del municipio, se recibe más aporte del Fondo. Asimismo, las comunas que tienen mayores ingresos, aportan mayores flujos monetarios al Fondo. Aún más, existe un régimen especial para las cuatro comunas de mayor capacidad económica del país (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura), que las obliga a contribuir al Fondo por conceptos que sólo rigen para ellas.

El F.C.M. se compone de los siguientes recursos:

- a) Un 60% del impuesto territorial.
- b) Un 62,5% de los permisos de circulación de vehículos.
- c) Un 55% de la recaudación por concepto de patentes municipales que efectúe la Municipalidad de Santiago.
- d) Un 65% de la recaudación por concepto de patentes municipales que efectúen las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura.
- e) El 0,5% sobre el precio de venta en la transferencia de vehículos con permiso de circulación.
- f) El Aporte fiscal que conceda para un determinado año la Ley de Presupuesto de la Nación.

Los recursos del F.C.M. son entregados a las municipalidades por la tesorería regional o provincial según corresponda.

**g) Rentas de Inversiones:**

Las rentas de inversiones corresponden a los intereses que generan los depósitos de excedentes de caja en el mercado de capitales o al producto de arrendamiento de propiedades o terrenos que posea la municipalidad.

**h) Multas del Juzgado de Policía Local:**

Las multas del juzgado de policía local son una importante fuente de ingresos para muchos municipios y su monto depende de la fiscalización del comercio e industria así como de las infracciones de tránsito que se registren.

**2) Ingresos propios no permanentes**

- a) Venta de activos
- b) Endeudamiento
- c) Saldo inicial de caja
- d) Ingresos por transferencias

**a) Venta de activos**

Corresponde a ingresos provenientes de la enajenación de bienes muebles (remates de máquinas y muebles de oficina) e inmuebles de propiedad municipal.

**b) Endeudamiento**

Estos son ingresos obtenidos de préstamos aprobados por las instancias públicas que correspondan; los municipios no pueden endeudarse directamente; el Estado a través de un ministerio u otro servicio público canaliza estos recursos a los municipios, por ejemplo: préstamo BID para la construcción de casetas sanitarias.

**c) Saldo Inicial de caja**

El saldo inicial neto de caja corresponde a los recursos propios del municipio que se encuentran en efectivo o en las cuentas corrientes bancarias al 1 de enero del respectivo año, una vez descontado los compromisos registrados en cuentas complementarias, como es el caso de los fondos de terceros y las retenciones del personal.

El Saldo de fondos en otros organismos corresponde a recursos que el municipio ha puesto a disposición de otras entidades que al término del ejercicio del año anterior no se utilizaron.

**d) Ingresos por Transferencias**

Comprende a otros aportes otorgados por entidades del sector público y/o privado que no provienen de contraprestaciones de servicios o ventas de bienes.

- **Del Sector público:** Aportes para el cumplimiento de programas sociales o inversiones, dentro de los que se encuentran el Programa de Mejoramiento de Barrios y el Programa de Mejoramiento Urbano y de Equipamiento Comunal.
- **Del Sector privado:** Comprende a aportes de organismos del sector privado para el cumplimiento de programas específico, ejemplo: aportes de ENDESA.

**e) Operaciones de años anteriores**

Las operaciones de años anteriores, registran los recursos que se perciben, por cualquier concepto, durante el ejercicio presupuestario siempre y cuando estos ingresos hayan sido devengados en ejercicios anteriores. Un ejemplo de esta operación constituye el ingreso por patentes comerciales morosas incluidas en roles de cargo y contabilizadas como devengadas en su oportunidad.

**2.2.3.- Clasificación de gastos municipales**

Los gastos municipales se dividen en tres grupos, según la naturaleza y destino de ellos: gastos de operación, gastos de transferencias y gastos de inversión, con el objetivo de analizar de mejor manera estas cuentas.

30

### **Principales Gastos municipales:**

- I) Operación
- II) Transferencias
- III) Inversión

#### **I) Gastos de Operación**

Son los gastos normales y ordinarios para el funcionamiento administrativo del municipio. En otras palabras, se trata de los gastos fijos e ineludibles en los cuales incurren, en mayor o menor grado, todos los municipios del país.

Los Gastos de Operación se organizan en dos tipos:

- a) Gastos en personal.
- b) Gastos en bienes y servicios de consumo.

##### **a) Gastos en personal**

Es el gasto que se realiza por pago de remuneraciones al personal que trabaja en las municipalidades. Corresponde a los sueldos, viáticos, aguinaldos, honorarios y diversas contraprestaciones que se les paga por sus servicios personales. También deben

considerarse en estos gastos los aportes que, en su calidad de empleador, le corresponde efectuar al municipio aunque no los perciban directamente los trabajadores municipales.

31

### **Limitaciones para los gastos anuales en personal**

El gasto máximo anual en personal no debe ser superior al 35% del rendimiento estimado de los Ingresos Propios, esto es lo que les corresponda en conformidad a lo establecido en los artículos 3° N° 1, 6° al 9° del Título III, en los Títulos IV, V, VI, VIII y artículo 44 N° 1 del Título IX de la Ley de Rentas Municipales.

### **Limitaciones para los gastos anuales en personal a contrata y/honorarios**

Por otra parte, el gasto anual en personal a contrata no debe ser superior al 20% de lo que se gasta anualmente en personal de planta.

El Gasto anual en personal a honorarios, no debe ser superior al 10% de lo que se gasta anualmente en personal de planta.

### **Limitaciones cuantitativas del personal municipal**

La dotación máxima (funcionarios de planta + contrata) no debe superar la relación de 2 funcionarios por cada 1.000 habitantes).

La “dotación máxima de personal” se refiere a los funcionarios de planta y contrata. La fórmula, por tanto, para calcular la dotación máxima es:

Población de la comuna

500

32

**b) Gastos en bienes y consumo**

Los gastos en bienes y servicios están compuestos por dos grandes grupos:

**i. Bienes y servicios propiamente tales.**

**ii. Servicios a la comunidad.**

**i. Bienes y servicios de consumo**

Destinados al funcionamiento del aparato administrativo y orgánico interno de la municipalidad. Son los gastos por compras de artículos, insumos, servicios, materiales y todos aquellos productos necesarios para el adecuado funcionamiento de la municipalidad.

**ii. Servicios a la comunidad.**

Se trata de los servicios básicos que entrega la municipalidad hacia la comunidad: tales como aseo de calles, alumbrado público, parques, etc.

Corresponde a los gastos por el conjunto de servicios directos otorgados a la comunidad y que se encuentran asociados al funcionamiento y mantención de bienes de

uso público que son de cargo de los municipios, tales como: alumbrado público de calles, áreas verdes, servicio de barrido de calles y recolección de basura, de señalizaciones viales y semáforos, etc.

## **II) Gastos de Transferencias**

Las Transferencias a su vez se dividen en dos grupos:

- Transferencias al sector privado.
- Transferencias al sector público.

### **-Transferencias al sector privado**

Son aportes en dinero o especies destinadas a apoyar actividades que se realicen en beneficio de la comunidad (como las del cuerpo de bomberos, por ejemplo) o simplemente destinadas a resolver directamente situaciones de asistencia social a personas naturales que se encuentren en graves dificultades (como la entrega de alimentos y mediaguas a familias pobres afectadas por el incendio de su vivienda).

También se consideran transferencias algunas devoluciones por pagos equivocados o en exceso que se hayan efectuado a la municipalidad.

### **-Transferencias al sector público o al Fondo Común Municipal**

La principal diferencia de las transferencias al sector privado con las transferencias al Fondo Común Municipal o Sector público, es que las primeras son

voluntarias (con excepción de las devoluciones y dietas a concejales), las transferencias al sector público están establecidas por ley, siendo por ello en su mayoría obligatorias:

- Transferencia al Servicio Nacional de Menores (SENAME) del 18% de la recaudación obtenida por las multas pagadas en el juzgado de policía local.

34

- Transferencias a los sectores de Educación y Salud en aquellos municipios que administran directamente a través de departamentos municipales estos servicios traspasados.
- Pago de las cuotas en su calidad de socios de la Asociación Chilena de Municipalidades.

### **III) Inversión**

Los gastos de inversión así como los servicios a la comunidad y la mayoría de las transferencias al sector privado son, probablemente, las cuentas de mayor interés para los habitantes de cada comuna pues en ellas se registran los aportes que van en directo beneficio de la comunidad.

Las inversiones se refieren principalmente a bienes físicos que aumentan el patrimonio urbano comunal. Ejemplos de ello son la obras de pavimentación, la instalación de redes de alumbrado público y agua potable, la construcción de plazas y parques, etc. Sin embargo, en el subtítulo de inversión real<sup>7</sup> se imputa también la inversión que se realiza en bienes de capital para el uso de la administración municipal, la cual, pese a que sirve finalmente para la comunidad, no es de beneficio directo de los

habitantes, como lo son las que se nombran en el párrafo anterior. Por ello conviene distinguir la inversión en capital de la municipalidad respecto de inversión en capital de la comuna. Ejemplo: obras de pavimentación, la instalación de redes de alumbrado público y agua potable, la construcción de plazas y parques, etc.

35

La inversión que realizan las municipalidades se divide en:

- Inversión real
- Inversión financiera

-La inversión real se compone de:

**Inversión en la municipalidad:** Corresponde a las inversiones en equipos de cómputo, vehículos, maquinarias de movimiento de tierras, terrenos y edificios, todos para la adecuada gestión municipal. Incluye los estudios de proyectos de inversión.

**Inversión en la Comuna:** Corresponde a lo que en el clasificador del presupuesto se denomina como “Inversión Regional” y se refiere a las obras de pavimentación, ripiado de caminos, construcción de puentes y pasarelas, instalación de alumbrado público, alcantarillado, parques, etc.

-La inversión financiera comprende la compra de valores mobiliarios, instrumentos financieros, colocaciones en el mercado de capitales y la concesión de préstamos y anticipos. En los últimos años las municipalidades han sido autorizadas en forma general, para invertir en el mercado de capitales sus saldos estacionales de caja.

---

<sup>7</sup> El concepto de subtítulo no aparecido anteriormente se explica en el Anexo N°1, "*Estructura de Clasificación del Presupuesto Municipal*".

#### **2.2.4.- Descripción de la gestión pro presupuesto**

En esta parte del trabajo se describe el proceso presupuestario, fundamental para el alcance de los objetivos de la administración, el que en última instancia determinará la posición financiera de la institución.

Es importante destacar que el tipo de presupuesto utilizado es el *Presupuesto por naturaleza del gasto*. Este el tipo de presupuesto con el cual, obligatoriamente, deben operar las municipalidades chilenas, lo que no significa su exclusividad.

El presupuesto por naturaleza del gasto o simplemente el presupuesto, permite también efectuar análisis de comportamiento a través de los años en una municipalidad, ya que la estructura de ingresos y gastos no cambia.

El presupuesto por naturaleza del gasto tiene como característica central la uniformidad y estandarización de las cuentas en que se agrupan los diferentes tipos de gastos e ingresos de todas las municipalidades del país.

Permite a la Contraloría, por ejemplo, que cualquiera sea el tamaño, organigrama, nivel de recursos, número de operaciones, etc., que tengan o efectúen las

instituciones del sector público, pueda llevar el registro de los ingresos y gastos del país sin problemas de traspaso de información, interpretación de cuentas, etc.

El presupuesto uniforme para todas las municipalidades permite a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) medir el comportamiento de algunas cuentas de cada municipalidad para calcular la mayoría de los coeficientes de distribución del Fondo Común Municipal.

Las actividades básicas e instancias responsables de llevar a cabo el proceso de postulación de presupuesto participativo, para las diferentes áreas tales como educación, salud y cementerio, etc. que conforman el presupuesto total, son las siguientes, enmarcadas dentro de cada *etapa del ciclo presupuestario*. Estas son las siguientes:

**Etapa 1: Definición y transmisión de las directrices generales.**

Actividad	Unidad responsable
<p><i>Definición de los Criterios Generales Presupuestarios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrega de información relativa a las políticas, metas anuales de acuerdo al Plan de desarrollo comunal o Plan de Salud y Cementerio, las tendencias y condiciones generales de la economía que puedan afectar los Ingresos o Gastos Presupuestarios.</li> </ul>	<p>Alcalde, Planificación, Finanzas, Comité Técnico, Unidad encargada del Presupuesto de Educación, Salud y Cementerio.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>● Emisión de la información estadística y contable del comportamiento histórico desagregado según la gestión de responsabilidad de cada Unidad.</li> <li>● Entrega de información y transmisión de las directrices generales a cada Unidad Responsable.</li> </ul>	
---	--

**Etapa 2: Elaboración de planes, programas y presupuesto.**

Preparación e ingreso al sistema o envío de las fichas de postulación, a las unidades encargadas de formular el presupuesto, con los antecedentes de Ingresos y/o Gastos estimados y la base de cálculo utilizada.	Unidades Responsables (departamentos)
--	---------------------------------------

**Etapa 3: Negociación**

Análisis, revisión, verificación de cálculos, establecimiento de estándares y prioridades.	Presupuesto (Unidades de Planificación y Finanzas más la Unidad Responsable)(Unidades encargadas de formular el presupuesto con las Unidades Responsables en el caso de los sectores de Educación, Salud y Cementerio)
--	--

**Etapa 4: Revisión y Coordinación.**

Modificación de las postulaciones de acuerdo a las observaciones, requerimientos o limitaciones y reenvío de las postulaciones	Unidades Responsables
--	-----------------------

**Etapa 5: Aprobación**

<ul style="list-style-type: none"> <li>● Primera priorización del presupuesto.</li> </ul>	<p>Alcalde y Comité de Presupuesto, y Unidades Encargadas para el caso de los otros Sectores.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Conformación del proyecto de presupuesto.</li> </ul>	<p>Alcalde, Comité de Presupuesto y Comité Técnico o Unidades Encargadas, según sea el Sector.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Presentación del proyecto de presupuesto al CONCEJO Municipal, o a quienes corresponda para el caso de los Sectores de Educación, Salud y Cementerio para análisis, revisión y ajustes.</li> </ul>	<p>Alcalde, Concejo y Comité de Presupuesto, o Unidad correspondiente para los otros Sectores.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Informe del proyecto de presupuesto para opinión del CESCO, o los Directivos para el caso de los sectores de Educación, Salud y Cementerio.</li> </ul>	<p>Alcalde, o Dirección que corresponda según sea el sector.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aprobación del Proyecto de Presupuesto.</li> </ul>	<p>Alcalde y Concejo o Dirección que corresponda.</p>

**Etapa 6: Seguimiento**

<ul style="list-style-type: none"> <li>● Información del Presupuesto aprobado y programación de los FLUJOS DE CAJA</li> </ul>	
---	--

<p>asignados a las diferentes unidades, metas, estándares de evaluación e indicadores de gestión</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Mantener y analizar periódicamente la información de peticiones no contempladas en el Presupuesto ya aprobado, sistematizarla por Unidad, tipo de Gasto y/o Ingresos y prioridad, para informar a cada Unidad solicitante los requerimientos pendientes y su estado.</li> </ul>	<p>Comité de Presupuesto del Sector</p>
---	---

Como se puede apreciar, el proceso de discusión y posterior aprobación del presupuesto anual no es una tarea fácil, debido a que es la unión de las necesidades de recursos de varios departamentos de la municipalidad, como los mencionados departamentos de educación, salud, etc. Por lo tanto es indispensable trabajar con datos históricos que permitan realizar una proyección futura acertada.

También la tabla anterior permite darse cuenta de los múltiples pasos a seguir en el proceso, y de los variados actores del mismo. Esto obviamente se realiza de acuerdo a las directrices planteadas en la legislación sobre administración municipal, por lo consiguiente se puede decir que el proceso burocrático, que es mal evaluado en casi todas las instituciones y por el público de éstas, es un buen método organizativo y contralor a la vez, destacando así la labor de esta institución en ese cometido.

Por lo tanto la gestión pro presupuesto de esta entidad cumple con las mencionadas directrices, y alcanza, de acuerdo a lo observado por el autor, con el fin último mencionado. Lo anterior se explica debido a que este proceso logra la participación de cada departamento por separado, lo que permite una mejor proyección

de las necesidades de estos, además de la revisión de los presupuestos por parte del concejo, alcaldía y finanzas, a fin de alcanzar lo que es razonable, considerando las limitaciones, junto con el posterior seguimiento como método de control de gestión. Sin embargo se destaca que si bien esta gestión genera resultados, estos poseen implícitamente el elemento tiempo asociado, que puede ser un freno a la efectividad de las políticas aplicadas.

41

### **2.3.- Desarrollo de la investigación: El análisis financiero municipal**

#### **2.3.1.- Coeficientes para el análisis financiero**

Sin duda que el análisis de la situación de cualquier institución en general es más fidedigno si se utilizan métodos empíricos para tal fin. Por lo tanto es menester utilizar estos métodos en esta investigación, para así generar resultados y posibles soluciones a problemáticas existentes.

Para el objetivo de esta investigación es necesario el uso de estos coeficientes o indicadores. Estos son importantes herramientas de análisis financiero de las municipalidades, y son diseñados para tal fin por la SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional), dependiente del Ministerio del Interior de Chile.

Cabe destacar que para los objetivos de esta investigación el análisis financiero municipal se circunscribe al uso de estos coeficientes, debido a que al ser un ente público no es posible utilizar por ejemplo, los ratios financieros, ya que los objetivos de estas instituciones difieren a los de las empresas privadas .

A continuación se exponen los principales coeficientes, junto con la finalidad de éstos, es decir, que es lo que miden, para luego exponer los resultados aplicados a los datos de la municipalidad.

### **1.- Coeficiente de Ingreso Propio (CIP):**

$$\text{CIP} = \frac{\text{Ingresos Propios Permanentes}}{\text{Ingresos Totales}} \times 100$$

42

Mide el porcentaje de ingresos propios permanentes (impuesto territorial, permisos de circulación, patentes, derechos de aseo y otros ingresos permanentes) con relación al ingreso total, que consta de los ingresos propios permanentes, ingresos por F.C.M, por transferencias e ingresos propios no permanentes. Con ello se busca establecer la capacidad para generar ingresos propios en la municipalidad con relación a la totalidad de los ingresos percibidos en un momento dado o a través del tiempo.

Lo anterior se explica debido a que en el largo plazo, las municipalidades en general deben orientar sus políticas de modo que este coeficiente se acerque al máximo posible: 100%, es decir que la totalidad de sus ingresos sean propios permanentes, pues así se obtiene mayor autonomía financiera, al no depender en demasía de transferencias.

Para el cálculo de este coeficiente se considera la fórmula anterior, con los valores monetarios de las variables que se utilizan, de acuerdo al sistema de clasificación presupuestaria municipal, expuestos en el anexo de este trabajo.

**Variables involucradas:**

<b>Variable</b>		<b>Clasificación</b>
<b>1. Ingresos propios permanentes</b>	Impuesto Territorial	01.03.001
	Permisos de circulación	01.04.001
	Patentes	01.04.002
	Derechos de aseo	01.05.001
	Otros ingresos propios permanentes	-
<b>2. Ingresos por Fondo Común Municipal</b>	-	07.73.000
<b>3. Ingresos por transferencias</b>	-	06.00.000
<b>4. Ingresos propios no permanentes</b>	-	-
<b>Ingreso Total (1+2+3+4)</b>	-	

43

**2.- Coeficiente de dependencia del Fondo Común Municipal (CDFCM):**

$$\text{CDFCM} = \frac{\text{Fondo Común Municipal}}{\text{Ingresos Totales}} \times 100$$

Mide el grado de dependencia que tiene la municipalidad con relación al Fondo Común Municipal, es decir cuanto de sus ingresos totales provienen de este concepto. Pese a que el F.C.M también es un ingreso propio, se diferencia del resto debido a que es recaudado por la Tesorería General de la República y distribuido a las municipalidades en relación con ciertas proporcionalidades, como ya se explicó anteriormente.

De esta manera, para la mayoría de las autoridades municipales es visto como un ingreso externo, aunque en estricto rigor no lo es.

Dependiendo de la municipalidad, este coeficiente se puede alejar o acercar drásticamente al 100%. Esto es debido a que una municipalidad que tiene un elevado

coeficiente de dependencia del Fondo Común está demostrando que su base económica es débil, es decir que la recaudación de ingresos por patentes municipales, permisos de circulación de vehículos, etc., es baja. Esto puede deberse a razones objetivas o a una política de incremento de ingresos propios poco agresiva. No conviene confundirse al pensar que un CFCM alto le resta autonomía a la municipalidad pues el Fondo es de libre utilización.

44

**Variables involucradas:**

<b>Variable</b>		<b>Clasificación</b>
<b>Ingresos Totales</b>	Ingresos propios permanentes	-
	Ingresos por Fondo Común Municipal	07.73.000
	Ingresos por transferencias	06.00.000
	Ingresos propios no permanentes	-

**3.- Indicador de participación del F.C.M. (PFCM):**

$$\text{PFCM} = \frac{\text{Transferencias al F.C.M.}}{\text{Ingresos por F.C.M.}} \times 100$$

Este indicador está destinado a medir la relación entre los ingresos que la municipalidad obtiene del Fondo Común Municipal y las transferencias que debe enviar

al mismo Fondo Común. A mayor valor del indicador, mayor es el monto aportado al fondo.

La conveniencia de este sistema de distribución solidaria es alta para las municipalidades rurales de baja población, ya que estas al generar menos ingresos que una municipalidad grande, reciben más del fondo, de acuerdo al sistema de asignación explicado anteriormente.

Un valor superior al 100% indica que el municipio aporta más de lo que recibe del mismo, lo que es evidentemente de baja conveniencia.

45

**Variables involucradas:**

<b>Variable</b>	<b>Clasificación</b>
<b>Ingresos por Fondo Común Municipal</b>	07.73.000
<b>Transferencias al Fondo Común Municipal</b>	25.33.008

**4. Coeficiente de solvencia económica (CSE)**

$$\text{CSE} = \frac{\text{Ingresos de operación}}{\text{Gasto de operación}} * 100$$

Este coeficiente mide la capacidad que tiene la municipalidad para financiar las acciones comunales básicas, así como su propio aparato de administración con sus ingresos de operación (impuesto territorial, permiso de circulación, patentes, aseo).

El gasto de operación corresponde, al gasto en personal, gasto en bienes y servicios, servicios comunales (luz pública, extracción de basura, barrido de calles,

mantención de parques, sistemas de semáforos y señalizaciones viales) y transferencias obligatorias al sector público y fisco (excluidos educación y salud).

El gasto de operación no contempla los gastos de diversos programas sociales, inversiones en equipamiento o infraestructura comunal ni tampoco las transferencias al sector privado. El elemento clave de este coeficiente es que un coeficiente de solvencia económica alto abre un margen mayor para planes de inversión, ayuda social, apoyo a instituciones de caridad, etc., asimismo liquidez. En cambio un coeficiente bajo, (menor a 2,5) limita seriamente las posibilidades de desarrollo de una municipalidad.

46

**Variables involucradas:**

<b>Variable</b>		<b>Clasificación</b>
<b>Ingresos de Operación</b>	Impuesto Territorial	01.03.001
	Permisos de circulación	01.04.001
	Patentes	01.04.002
	Derechos de aseo	01.05.001
	Otros ingresos propios permanentes	-
<b>Gastos de Operación</b>	Gasto en Personal	21.00.000
	Gastos en Bienes y Servicios	22.00.000

**5.- Participación de Ingresos por Transferencias en el Ingreso Total (ITRSIT)**

$$\text{ITRSIT} = \frac{\text{Ingresos por transferencias}}{\text{Ingreso Total}} \times 100$$

El objetivo de este indicador es conocer qué porcentaje de los ingresos totales provienen de transferencias. A mayor valor del indicador, mayor incidencia de recursos de transferencias en el presupuesto municipal.

Un excesivo aporte de transferencias denotaría un falta de capacidad en la generación de ingresos propios permanentes por parte del municipio, y por lo tanto una negativa dependencia a este tipo de ingresos.

A su vez implica una falta de interés futura por parte de las municipalidades de generar fuentes creativas de ingresos, fuera de los permanentes, al saber que algunas de las transferencias se reciben permanentemente.

47

**Variables involucradas:**

<b>Variable</b>	<b>Clasificación</b>
<b>Ingresos por transferencias</b>	06.00.000
<b>Ingreso Total</b>	-

**6.- Participación de la Inversión sobre el Gasto Total (ISGT)**

Con este coeficiente se puede determinar qué porcentaje de los gastos son destinados a inversión. A mayor valor del indicador, mayor es la participación de la inversión en el gasto total municipal.

$$\text{ISGT} = \frac{\text{Inversión municipal}}{\text{Gasto Total}} \times 100$$

La conveniencia de un indicador alto, implica que se destinaría en gran medida a la inversión, que es uno de los principales motores de la economía a nivel comunal, debido a que permite el uso más intensivo de la mano de obra local y del nivel de desarrollo, a través de un proceso multiplicador de ingresos por medio de este ítem, además de aumentar el bienestar de los habitantes de la comuna.

**Variables involucradas:**

<b>Variable</b>	<b>Clasificación</b>
<b>Gasto total</b>	-
<b>Inversión Municipal</b>	31.00.000

**2.3.2.- Resultados obtenidos de la aplicación de los coeficientes**

Es importante mencionar que este análisis se ha realizado con datos de los años 2006-2007, por lo tanto es eminentemente un análisis comparativo. Lo anterior significa que se analiza la situación particular de cada año y a la vez se analizan las variaciones entre ese período.

Para el cálculo de las fórmulas relacionadas con ingresos se consideran los *Ingresos percibidos* que aparecen en la Ejecución Presupuestaria 2006-2007 (véase Anexo) y para los gastos los datos de la sección de *Gastos municipales*.

## **1. Coeficiente de Ingreso Propio (CIP):**

Al reemplazar con los valores presentes en la Ejecución Presupuestaria 2006-2007 en la fórmula del CIP se obtiene:

### **- Año 2006**

$$\text{CIP} = (1.989.531 / 5.280.285) * 100$$

$$\text{CIP} = 37,68\%$$

### **- Año 2007**

$$\text{CIP} = (1.907.084 / 5.423.508) * 100$$

$$\text{CIP} = 35,16\%$$

49

Como se puede apreciar el porcentaje obtenido indica que sólo un 37,68% de los ingresos totales que percibe la municipalidad en 2006 son generados por ella misma, es decir son propios, lo que indica que posee autonomía financiera media, al depender de otras fuentes de ingreso principalmente y no crear nuevas fuentes de ingreso para su funcionamiento.

En cuanto al año 2007 la situación empeora, ya que si bien aumentaron los ingresos totales, disminuyó el porcentaje de ingresos propios obtenidos de un 37,68% a un 35,16%

## **2. Coeficiente de dependencia del Fondo Común Municipal (CDFCM):**

**- Año 2006**

$$\text{CDFCM} = (2.162.549) / (5.280.285) * 100$$

**CDFCM: 40,96%**

**- Año 2007**

$$\text{CDFCM} = (2.205.543) / (5.423.508) * 100$$

**CDFCM= 40,67%**

Este valor indica que el 40,96% de los ingresos totales en 2006 corresponden a lo que la municipalidad recibe por concepto de Fondo Común Municipal. Esto demuestra que la base económica de esta entidad es medianamente débil de acuerdo a este indicador, ya que depende en poco menos de un 50% de esta fuente de ingreso.

50

A su vez en 2007 la situación no cambió sustancialmente al disminuir tan sólo en 0,29%. Lo anterior posee dos lecturas: primero la debilidad ya explicada, debido a que la municipalidad en el periodo es incapaz de diversificar sus fuentes de ingreso y es gran dependiente de estas transferencias. La segunda es positiva en la medida que al ser una asignación solidaria es un financiamiento sin costo para la municipalidad.

**3. Indicador de participación del F.C.M. (PFCM):**

Reemplazando se tiene:

**- Año 2006**

$$\text{PFCM} = (345.003) / (2.162.549) * 100$$

$$\text{PFCM} = 15,95\%$$

**- Año 2007**

$$\text{PFCM} = (345.627) / (2.205.543) * 100$$

$$\text{PFCM} = 15,67\%$$

Este porcentaje indica que la municipalidad recibe más de 6 veces lo que aporta al F.C.M en 2006 y 2007, lo que es consistente y a la vez positivo para la municipalidad, al considerar que las comunas con menos recursos reciban más de este tipo de ayuda.

51

#### **4. Coeficiente de solvencia económica (CSE)**

**- Año 2006**

$$\text{CSE} = (1.989.531) / (1.289.676 + 2.340.284) * 100$$

$$\text{CSE} = 54\%$$

**- Año 2007**

$$\text{CSE} = (1.907.084) / (1.176.957 + 2.268.922) * 100$$

$$\text{CSE} = 55\%$$

De acuerdo a lo anterior, el valor del coeficiente denota que los ingresos de operación son sólo la mitad de los gastos de operación, es decir los ingresos de

operación, tales como patentes, derechos de aseo, impuesto territorial, etc. no alcanzan a cubrir los gastos en personal y en bienes y servicios, por lo que la solvencia económica de la municipalidad es débil y con escasas opciones de expansión.

Los coeficientes muestran que durante el periodo 2006-2007 esta situación se mantiene por lo que es menester modificar las políticas de gastos e ingresos.

### **5. Participación de Ingresos por Transferencias en el Ingreso Total (ITRSIT)**

#### **- Año 2006**

$$\text{ITRSIT} = (471.704 / 5.280.285) * 100$$

$$\text{ITRSIT} = \mathbf{8,93\%}$$

52

#### **- Año 2007**

$$\text{ITRSIT} = (817.069 / 5.423.508) * 100$$

$$\text{ITRSIT} = \mathbf{15,07\%}$$

El resultado de esta fórmula arroja que un 8,93% de los ingresos totales que recibe la municipalidad provienen de transferencias, ya sea de entidades públicas o privadas, lo que es positivo, debido a que denota que la municipalidad no depende en gran medida de las transferencias y puede así generar recursos propios, pero muestra también un reducido apoyo en transferencias externas que ayudan a financiar determinados programas municipales.

Sin embargo en 2007 los ingresos por transferencias aumentaron casi al doble, lo que es positivo en cuanto al apoyo recibido de tales entidades, pero implica un rápido viraje hacia una mayor dependencia de este ítem.

## **6. Participación de la Inversión sobre el Gasto Total (ISGT)**

### **-Año 2006**

$$\text{ISGT} = (535.672 / 5.614.955) * 100$$

$$\text{ISGT} = 9,54\%$$

### **- Año 2007**

$$\text{ISGT} = (827.460 / 5.671.088) * 100$$

$$\text{ISGT} = 14,59\%$$

Estos valores indican que la municipalidad sólo destina un bajo porcentaje de su gasto total a inversión real, es decir a equipamiento municipal y a obras públicas propiamente tales para la comuna, lo que es negativo debido a la importancia de este elemento en la continuación de la actividad normal y el crecimiento de la comuna, en la medida que el aumento de la inversión municipal permite mejorar la productividad cuando los recursos son bien utilizados, la comodidad de la población y de la misma forma aumentar la contratación de mano de obra local.

Se destaca sin embargo un aumento de la inversión municipal para el año 2007 en un 52% en comparación al año anterior.

Una vez analizados los resultados por cada indicador, es preciso establecer un comparativo de estos con los obtenidos en otros municipios para determinar más claramente la posición financiera de la comuna analizada dentro del concierto de estas. Sin embargo debido a que existen 345 municipios en Chile, que varían en cuanto a similitudes y diferencias con el municipio estudiado, se ha escogido establecer la comparación sólo con algunas comunas de la Quinta Región de Valparaíso, específicamente aquellas que poseen una población similar (entre 45.000 y 85.000 habitantes), debido a que similitudes de población denotan capacidades similares de generar ingresos y gastos, si se consideran los ingresos por permisos de circulación y las patentes (correlacionadas con la cantidad de habitantes de la comuna).

54

Y en cuanto a gastos, a mayor población mayores gastos totales (en salud, educación, inversión, etc.), de esa forma la comparación es más fidedigna en cuanto a la correlación de las variables estudiadas con la población.

Por lo tanto, considerando que la población de la comuna de Quillota es de 62.231 habitantes (de acuerdo al Censo 2002), se han escogido las siguientes comunas cuyas poblaciones son relativamente similares:

- a) San Felipe: 53.017; b) Los Andes: 55.127; c) San Antonio: 83.435
- d) La Calera: 47.836

A continuación se exponen los valores de los coeficientes (en porcentajes) estudiados de cada municipio elegido, de acuerdo a la información de SINIM para estas instituciones en el año 2007 y el posterior análisis de estos valores.

Coeficiente (%)	Municipio					Promedio
	Quillota	La Calera	San Felipe	Los Andes	San Antonio	
De Ingreso Propio	35,16	34,77	46,19	40,77	39,73	39,32
De dependencia al F.C.M	40,67	46,70	34,77	34,61	44,03	40,15
De participación del F.C.M	15,67	10,46	23,57	20,77	8,25	15,74
De solvencia económica	55,34	57,22	67	66,32	80	65,17
De ingresos por transferencias en el Ingreso Total	15,07	1,79	5,77	13,91	7,12	8,73
De inversión sobre el gasto total	14,59	5,04	9,52	17,31	22,08	13,7

Fuente: SINIM

**a) Coeficiente de Ingreso propio:** De acuerdo al cuadro se observa que el coeficiente para Quillota está por debajo de la mayoría de las comunas, a excepción de La Calera, con sólo un 0,39% más, pero se mantiene cerca del promedio.

Lo anterior denota que las comunas estudiadas fueron mejores en la obtención de recursos y más eficientes, ya que estas fuentes de ingreso son preferibles a las transferencias las cuales implican un mayor grado de dependencia.

**b) Coeficiente de dependencia al Fondo Común Municipal:** Los datos revelan que la comuna se encuentra en mejores y peores condiciones en comparación al resto de algunos municipios (cercana al promedio), pero se infiere que el grado de dispersión es medianamente bajo, por lo que la situación puntual es de un riesgo medio.

Sin embargo los coeficientes muestran que tal como en el caso de Quillota, gran parte de las municipalidades dependen en gran medida de los ingresos por este concepto, lo que demuestra cual importante es este ítem y el grado de dependencia que genera como elemento negativo a considerar.

**c) Coeficiente de participación del Fondo común municipal:** Si bien la comuna de Quillota se encuentra no alejada del promedio, es importante destacar que la dispersión es relativamente alta, sin embargo la mayoría de las comunas se mantienen en bajos valores.

56

Se destaca que la comuna aporta en baja medida a este fondo en comparación a lo que recibe de el, por lo tanto la situación de esta comuna y del resto es de bajo riesgo o conveniente.

**d) Coeficiente de solvencia económica:** Este coeficiente arroja un 55,34% para Quillota, el menor de las comunas mencionadas, cuyo valor máximo es de un 80% para el municipio de San Antonio, además de estar alejada del promedio de 65,17%.

Este valor implica evidentemente que la comuna posee la solvencia económica más baja, es decir sus ingresos de operación sólo son capaces de cubrir un poco más de un 50% de los gastos de operación de la misma, por lo que su situación es riesgosa en el corto plazo.

Los valores obtenidos por las demás instituciones implican que sus políticas de gastos son más efectivas, así como la capacidad de obtención de ingresos de las mismas, las que le permiten menores riesgos de incumplimiento y abren perspectivas de inversión.

**e) Coeficiente de participación de ingresos por transferencias en el ingreso total:**

Nuevamente la dispersión de los resultados es considerable, pero se mantienen bajos para todas las comunas mencionadas.

En cuanto al resultado del municipio de Quillota este es bajo, lo que es positivo al no generar dependencia sobre este tópico, pero denota la baja trascendencia de las transferencias como una fuente adicional, pudiendo ser más elevada solo hasta los límites que indiquen una dependencia alta (rango desde un 40% en adelante). De acuerdo a los resultados obtenidos por las otras entidades y al promedio, la situación para este municipio es aceptable.

**f) Coeficiente de inversión sobre el gasto total:** este indicador muestra que el municipio destina uno de los mayores porcentajes de inversión sobre el gasto total, dentro del espectro de municipios analizados.

Este valor es positivo si se analiza comparativamente, pero aún es bajo si se evalúa como porcentaje deseable, dado la importancia de la inversión para toda comuna en desarrollo.

Las conclusiones generales acerca de los resultados a nivel general de la aplicación de los coeficientes a la municipalidad de Quillota y del anterior análisis comparativo se exponen en el capítulo 3.

### **CAPÍTULO III: CONCLUSIONES**

A través de esta investigación, fue posible conocer el funcionamiento general de la entidad estudiada y sus componentes principales, lo que permite establecer similitudes y diferencias en cuanto a funcionamiento y componentes constitutivos con relación a una entidad privada típica.

De esta manera las similitudes son las siguientes:

- Ambas organizaciones comparten algunas divisiones o departamentos con funciones específicas similares, pero con leves diferencias en la ejecución de determinadas acciones. De esta manera en una municipalidad existe un departamento de finanzas (contabilidad y presupuesto), personal (recursos humanos), adquisiciones (compras) al igual que en una empresa promedio, sin embargo la empresa privada no posee evidentemente un departamento de obras, educación, aseo, etc.

En cuanto a la administración central o principal, el alcalde y el administrador municipal cumplen funciones similares a un gerente general en lo relativo a la capacidad de toma de decisiones y verificación de resultados y rendimiento.

- La municipalidad y la empresa siguen continuamente el proceso administrativo (Planificación, Organización, Dirección, Coordinación y Control de actividades).

59

Lo anterior implica que ambas entidades utilizan este proceso de manera tácita, es decir implícitamente, al asumir ciertos procedimientos en su diario accionar.

- Tanto la municipalidad como la empresa privada deben optimizar el uso de los recursos financieros que poseen, en beneficio de sus públicos (clientes y personas que se relacionan con ellas).

Por otra parte las diferencias son las siguientes:

- El objetivo principal de estas entidades difiere en determinados casos, debido a que si bien la municipalidad tiene como principal objetivo satisfacer las necesidades de la comuna y generar bienestar a sus habitantes, la empresa privada en la mayoría de los casos sólo busca obtener utilidades y un rendimiento a largo plazo.
- Los mecanismos de control del rendimiento del personal que trabaja en estas organizaciones son diferentes y de diverso grado, debido a que en una empresa privada el control sobre el empleado es mayor, por lo tanto si comete una falta grave, será despedido, en cambio en una municipalidad, al ser un ente de derecho público, el funcionario en esta situación debe ser sometido a sumario, alargando de esta manera el proceso de despido, que no siempre se concreta, al existir barreras burocráticas reflejadas en múltiples decretos y resoluciones que impiden el normal funcionamiento administrativo.

- Relacionado con lo anterior es la diferencia en los procedimientos administrativos, ya que en las empresas privadas las decisiones generalmente son tomadas por los gerentes de línea o grupos de estos, de manera rápida y de pronta ejecución, pero en un organismo público las decisiones de mayor importancia son tomadas por el alcalde y el concejo municipal mediante

decreto alcaldicio, basadas muchas veces en las aprobaciones de otros departamentos a través también de decretos.

Por otra parte las decisiones de cada departamento están de la misma forma afectadas por la aprobación de otros departamentos que se formalizan con decretos de lenta circulación. Por lo tanto los dos casos anteriores demuestran el exceso de burocracia en la gestión municipal que entorpece las actividades y aumenta los periodos de tiempo para la realización de ellas.

- Si bien no es completamente medible, debido a su subjetividad, la percepción social de ambas entidades difiere en gran medida, debido a que las personas en general tienden a atribuir mayor eficacia a los entes privados que a los públicos, especialmente por las razones expuestas en el punto anterior y a una razón de trato o cordialidad por parte de su personal.

Una vez analizadas las similitudes y diferencias es conveniente entregar las conclusiones relativas a la gestión financiera municipal y al uso de los recursos por parte de ésta.

En el capítulo II de este informe fue posible conocer el proceso presupuestario que se utiliza en esta municipalidad, donde primeramente cada unidad debe postular su

presupuesto anual propio para su aprobación por parte del Alcalde y Concejo Municipal, y su posterior seguimiento, lo que denota que el proceso para la obtención de recursos está simplificado en cuanto a la postulación, pero sujeto a la disponibilidad presupuestaria de la municipalidad y a la aprobación de la administración central, lo que permite concluir que este enfoque es recomendable debido a que permite un mayor control de los recursos municipales, pero es de lenta aprobación.

Por otra parte la posición financiera de esta institución en el periodo 2006-2007 está supeditada a los resultados de la aplicación de los coeficientes de desempeño municipal explicados en el desarrollo de la investigación.

La aplicación de éstos muestra los siguientes resultados generales:

- La municipalidad posee una autonomía financiera media al depender en buena medida de ingresos no generados por la misma.
- La base económica es medianamente débil al depender en buena medida de los ingresos provenientes del Fondo Común Municipal (F.C.M).

- Esta institución es positivamente beneficiada por los ingresos del F.C.M., al recibir seis veces más de lo que aporta al mismo. Por otra parte se destaca que la solvencia económica de la municipalidad es débil, debido a que los ingresos de operación sólo cubren un 50% de los gastos de operación.

- Sólo un bajo porcentaje de los ingresos totales provienen de transferencias de entidades públicas o privadas, lo que muestra una efectiva capacidad de obtener ingresos que no sean transferencias, que están supeditadas a diversos factores y que las transforman de esa forma en una forma insegura de obtener recursos.
- La inversión real es un ítem de baja participación en el gasto total, por lo que es una barrera a la expansión municipal.

De lo anterior se toman como parámetros para medir la posición financiera de esta entidad sólo los ingresos y gastos, y sus respectivas fuentes. Por lo que se concluye que la posición financiera de la municipalidad de Quillota en 2006 y 2007 fue riesgosa, ya que si se toman dos elementos particulares: por una parte recibe grandes ingresos por concepto de F.C.M. en comparación a lo que aporta, pero no puede solventar los gastos de operación con los ingresos que recibe en esos años, lo que se refleja en la demora para hacer frente a tales obligaciones, lo que no se manifiesta en acceso a financiamiento de corto plazo para hacer frente a lo anterior, sino solo en más demora.

Por otra parte si se la compara con el resto de municipios estudiados en el capítulo II esta se encuentra en peores condiciones que las demás si se pondera la solvencia económica como el elemento más importante a considerar, la cual es inferior

al resto y tal como se mencionó le impide cumplir con sus obligaciones de corto plazo. Además la capacidad de generar ingresos propios permanentes sobre los ingresos totales es también menor, sin embargo en cuanto al resto de los indicadores estudiados la variación no es significativa. Por ende se puede inferir que la posición financiera es riesgosa en comparación a sus pares.

### **Propuestas**

En aras de la mejora de los procedimientos y resultados derivados de la administración municipal, a continuación se exponen algunas propuestas destinadas a incrementar la eficiencia en los procesos de gestión municipal, específicamente en cuanto a gestión administrativa y gestión financiera municipal, teniendo en consideración ciertos aspectos negativos observados por el autor y que fueron explicados en las conclusiones de este trabajo. En cuanto a gestión administrativa las propuestas son las siguientes:

#### **a) Sobre la eficacia de los funcionarios:**

Como ya fue apuntado anteriormente, los funcionarios municipales al no ser evaluados continuamente y al estar implícitamente protegidos de despidos, no realizan un esfuerzo sustancial por mejorar en sus labores, es por ello que la calidad general de éstos es media.

De esta manera se sugiere aumentar el control sobre el desempeño de los funcionarios municipales, evaluando continuamente a éstos mediante el uso de indicadores de desempeño por departamento e individual que se construyen en base a información derivada de encuestas realizadas a las personas que solicitan servicios de aquéllos, específicamente habitantes de la comuna y a la información que puedan aportar sus jefes directos, con el uso de escalas de aprobación y desaprobación.

Lo anterior permite determinar con claridad la causa fundamental pero no primaria, de tal ineficacia, entendida ésta como la incapacidad de lograr las tareas encomendadas, la falta de preparación de los funcionarios, muchos de los cuales poseen insuficiente educación para los cargos que desempeñan, lo que se comprueba en áreas generales y específicas de su competencia, atribuyendo de esta forma al factor educación y competencias, una importancia determinante en todo cargo público o privado, además de la motivación poco desarrollada en los funcionarios, debido a falta de estímulos.

**b) Sobre el proceso administrativo en general:**

Esto versa principalmente sobre la existencia de obstáculos a la gestión, relacionada con el exceso de burocracia en el sistema público nacional, producto de la existencia de una interdependencia entre los departamentos de la institución en cuanto a la toma de decisiones, que son comunicadas a través de decretos alcaldicios y decretos de diversos departamentos de manera física, es decir con un sistema de correo humano (denominados *estafetas*) entre cada uno de los determinados departamentos.

Por lo tanto se sugiere el uso de las tecnologías de la información o de recursos informáticos, con el fin de simplificar el proceso de comunicación interdepartamento, utilizando una plataforma virtual, tal como se utiliza en otras áreas de la municipalidad, con el fin de disminuir los tiempos de espera de las resoluciones de los decretos.

En cuanto al exceso de burocracia, este es un problema a nivel nacional, que no se puede solucionar a través de una decisión propia de la municipalidad, dada su dependencia a otros organismos y a la legislación vigente, pero es menester proponer un aumento de la autonomía de cada departamento en lo relativo a diversas materias con el fin de hacer más eficiente la gestión municipal. Por otra parte en cuanto a la gestión financiera de la municipalidad se propone lo siguiente:

**c) Sobre la eficiencia en el uso de los recursos:**

Este aspecto es de suma importancia, y trata principalmente de las políticas de ingresos y gastos de la municipalidad estudiada, de lo que se deduce que el incremento de los ingresos es una tarea de mayor complejidad que la reducción de los gastos, debido a que los ingresos municipales están afectados a múltiples factores externos, por ejemplo los ingresos por transferencias, y por otra parte otros que no pueden ser modificados sustancialmente tales como las patentes municipales (supeditadas a la cantidad de establecimientos comerciales) y los permisos de circulación (supeditados a la cantidad de vehículos).

Por lo tanto se sugiere que estas instituciones en general busquen alternativas efectivas para obtener ingresos, tales como la realización de actividades de recreación, ferias u otros.

En cuanto a los gastos se sugiere la reducción en el monto de algunos ítems, dado su bajo aporte a las operaciones, derivado de un escaso control sobre éstos, especialmente dentro del subtítulo *Bienes y Servicios de consumo*. Además de la reducción de sueldos base en el subtítulo *Gastos en personal*, de aquellos funcionarios de rangos altos y medios, debido a que los montos destinados a éste ítem están mal distribuidos no reflejándose en el nivel de eficiencia demostrado por éstos.

Lo anterior está estrechamente relacionado con la distribución poco equitativa de las remuneraciones en el sector público, concentrándose los recursos en los mayores escalafones.

**d) Sobre las obligaciones de la municipalidad:**

Este punto dice relación con la gran cantidad de tiempo que la municipalidad gasta para hacer frente a sus obligaciones financieras, especialmente con sus proveedores, generando molestia en estos y a la vez inestabilidad financiera, producto de las barreras burocráticas ya mencionadas, que se producen debido a que para pagar las obligaciones se requiere de decretos de pago de lenta generación y aprobación.

Sin embargo es necesario destacar que la municipalidad debe muchas veces esperar por determinados ingresos de fuentes externas que sólo se recibirán para hacer frente a estas obligaciones.

De esta manera se sugiere analizar con más profundidad las políticas de gastos, es decir someter a revisión cada propuesta de gasto, considerando los ingresos y saldos presupuestarios existentes y futuros.

Todas las propuestas expuestas en este trabajo reflejan claramente el interés del autor de mejorar los procesos a nivel general, desde un nivel teórico a un nivel pragmático, para ser llevado a la práctica en un mediano plazo, en aras del mejoramiento del desempeño municipal a nivel nacional.

## Referencias Bibliográficas

- “*Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades*”. Biblioteca del Congreso Nacional, 2002.
- “*Instrucciones para la ejecución de la ley de presupuestos del sector público 2008*”, [en línea], disponible en sitio web de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl).
- “*Decreto Ley N° 3.063, Sobre rentas municipales*”. Biblioteca del Congreso Nacional, 1996.
- “*Ley N° 19.148, Sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias*”. Biblioteca del Congreso Nacional, 1997.
- “*Indicadores de administración y finanzas municipales*”, [en línea], disponible en sitio web del Servicio de Nacional de Información municipal (SINIM), en [www.sinim.cl](http://www.sinim.cl).
- “*Balance de la ejecución presupuestaria acumulada 2006-2007*”, [en línea], disponible en el sitio web de la Ilustre Municipalidad de Quillota, [www.quillota.cl](http://www.quillota.cl).
- Mankiw, N. Gregory, *Principios de Economía*, Editorial McGraw-Hill/Interamericana, España, 2002.
- “Chile: ciudades, pueblos, aldeas y caseríos 2005” INE (datos demográficos de Chile), [en línea], disponible en [www.ine.cl](http://www.ine.cl).

## **ANEXOS**

1. Estructura de Clasificación del Presupuesto Municipal.
2. Ingresos y Gastos de la ejecución presupuestaria 2006-2007.
3. Aspectos microeconómicos y macroeconómicos de la gestión financiera municipal.

## **1. ESTRUCTURA DE CLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL**

La clasificación de las cuentas de ingresos y gastos municipales y de otras entidades públicas se realiza de acuerdo a las directrices de la Dirección de Presupuesto y por ende del Ministerio de Hacienda, quienes determinan en las “Instrucciones para la ejecución de la ley de presupuestos del sector público”, los criterios de clasificación y el ordenamiento de las transacciones presupuestarias de acuerdo con su origen, y que se encontrarán en el clasificador presupuestario en las siguientes páginas. Para ello los conceptos a considerar son los siguientes:

- **SUBTÍTULO:** Agrupación de operaciones presupuestarias de características o naturaleza homogénea, que comprende un conjunto de ítems.
- **ÍTEM:** Representa un "motivo significativo" de ingreso o gasto.
- **ASIGNACIÓN:** Corresponde a un "motivo específico" del ingreso o gasto.
- **SUB-ASIGNACIÓN:** Subdivisión de la asignación en conceptos de “naturaleza más particularizada”

Lo que se verá en las siguientes paginas corresponde a todas las partidas de ingresos y gastos municipales, y que se basan en un criterio de especificidad, debido a que cada Subtítulo, se subdivide a su vez en más componentes (ítem, asignación o sub-asignación), con el fin de ser lo más objetivo posible en la determinación o identificación de las operaciones realizadas.



COMPONENTE DE LAS CUENTAS DE GASTOS		
Sub.	DETALLE	
Tit.	Ítem	Asig
21		GASTOS EN PERSONAL
	01	PERSONAL DE PLANTA
	001	SUELDOS BASE DEL PERSONAL DE PLANTA: Incluye los sueldos base asignados a los grados.
	02	SOBRESUELDOS DEL PERSONAL DE PLANTA: Asignaciones contempladas expresamente en las disposiciones legales.
	001	ASIGNACIÓN POR AÑOS DE SERVICIO: Bienes, trienios y otros similares
	002	ASIGNACIÓN PROFESIONAL
	003	ASIGNACIÓN DE ZONA
	004	ASIGNACIÓN DE RANCHO
	007	OTRAS ASIGNACIONES: Comprende la asignación municipal
	008-028	Demás asignaciones y bonificaciones otorgadas por distintas leyes aplicables al Sector Público.
	03	REMUNERACIONES VARIABLES
	001	HONORARIOS A SUMA ALZADA-PERSONAS NATURALES
	002	TRABAJOS EXTRAORDINARIOS
	003	SUPLENCIAS Y REEMPLAZOS
	004	ASIGNACIÓN DE TRASLADO
	005	OTRAS REMUNERACIONES
	006	HONORARIOS ASIMILADOS A GRADOS
	007	ALUMNOS EN PRACTICA
	04	JORNALES: Comprende a trabajadores afecto al sistema de jornal.
	05	VIAICOS
	001	COMISIÓN DE SERVICIO EN EL PAÍS
	002	COMISIÓN DE SERVICIO EN EL EXTERIOR
	06	APORTES PATRONALES
	001	A SERVICIO DE BIENESTAR - PERS. DE PLANTA
	002	OTRAS COTIZACIONES PREVISIONALES - PERS. DE PLANTA:
	003	A SERVICIO DE BIENESTAR - PERS. A CONTRATA
	004	OTRAS COTIZACIONES PREVISIONALES - PERS. A CONTRATA
	10	OTRAS REMUNERACIONES REGULADAS POR EL CÓDIGO DEL TRABAJO
	15	PERSONAL A CONTRATA
	001	SUELDOS BASE DEL PERSONAL DE PLANTA
	16	SOBRESUELDOS DEL PERSONAL A CONTRATA
	001	ASIGNACIÓN POR AÑOS DE SERVICIO:
	002	ASIGNACIÓN PROFESIONAL
	003	ASIGNACIÓN DE ZONA
	004	ASIGNACIÓN DE RANCHO
	007	OTRAS ASIGNACIONES:
	008-02	Demás asignaciones y bonificaciones otorgadas por distintas leyes aplicables al Sector Público.
	18	AGUINALDOS Y BONOS
	001	AGUINALDOS Y BONOS
	002	BONO DE ESCOLARIDAD
	003	BONOS ESPECIALES



COMPONENTE DE LAS CUENTAS DE GASTOS (CONTINUACIÓN)			
Sub.	DETALLE		
Tít.	Ítem	Asig	
22			BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO
	17		SERVICIOS GENERALES
		001	COMUNICACIONES
		002	PUBLICIDAD Y DIFUSIÓN
		003	SERVICIOS DE IMPRESIÓN
		004	GASTOS DE REPRESENTACIÓN
		005	SERVICIO DE ASEO
		006	SERVICIOS DE COBRANZA Y OTROS ANÁLOGOS
		007	GASTOS DE ACTIVIDADES MUNICIPALES
		009	GASTOS MENORES
		010	ARRIENDOS DE INMUEBLES
		011	OTROS ARRIENDOS
		012	PASAJES Y FLETES
		013	INTERESES Y COMISIONES
		016	SERVICIO DE MANTENCIÓN DE JARDINES
		017	OTROS SERVICIOS GENERALES
		018	IMPREVISTOS
		019	GASTOS ELECTORALES
	18		CONTRATACIÓN DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN
	19		GASTOS EN COMPUTACIÓN
		001	ARRIENDO DE EQUIPOS
		003	OTROS SERVICIOS COMPUTACIONALES
		004	MATERIALES DE USO O CONSUMO CORRIENTE
		005	MANTENIMIENTO Y REPARACIONES
	20		SERVICIOS A LA COMUNIDAD
		001	CONSUMO DE ALUMBRADO PÚBLICO
		002	CONSUMO DE AGUA
		003	CONVENIOS POR SERVICIO DE ASEO
		004	CONVENIOS POR MANTENCIÓN DE PARQUES Y JARDINES
		005	CONVENIOS POR MANTENCIÓN DE ALUMBRADO PÚBLICO
		006	CONVENIOS POR MANTENCIÓN DE SEMÁFOROS
		007	CONVENIOS POR MANTENCIÓN DE SEÑALIZACIONES DE TRÁNSITO
		008	OTROS SERVICIOS COMUNITARIOS
		009	OPERACIONES DEVENGADAS EN AÑOS ANTERIORES
		010	OTROS COMPROMISOS PENDIENTES
	21		CAPACITACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO
		001	CURSOS CONTRATADOS CON TERCEROS
		002	ESTUDIOS DE DETECCIÓN DE NECESIDADES Y EVALUACIÓN DE ACCIONES
		003	PAGO A PROFESORES Y MONITORES
		004	ATENCIÓN A PARTICIPANTES
		005	OTROS GASTOS INHERENTES A LA CAPACITACIÓN





## 2. INGRESOS Y GASTOS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2006-2007

A continuación se exponen los ingresos y gastos municipales de los años 2006-2007, que sirvieron de base para el cálculo de los coeficientes de desempeño financiero municipal y para el posterior análisis de los mismos.

	2006	2007	% de variación
<b>Ingresos (miles de pesos)</b>			
<b>Ingreso Municipal (total percibido)</b>	<b>5.280.285</b>	<b>5.423.508</b>	<b>2,70%</b>
<b>1. Ingresos propios permanentes</b>	<b>1.989.531</b>	<b>1.907.084</b>	<b>-4,10%</b>
1.1. Por impuesto territorial	481.067	456.958	-5%
1.2. Por permisos de circulación	196.066	205.446	4,80%
1.3. Por patentes	444.194	466.083	4,90%
1.4. Por derechos de aseo	160.958	151.908	-5,60%
1.5. Otros ingresos propios permanentes	707.246	626.689	-11,40%
<b>2. Ingresos por Fondo Común Municipal</b>	<b>2.162.549</b>	<b>2.205.543</b>	<b>2%</b>
<b>3. Ingresos por transferencias</b>	<b>471.704</b>	<b>817.069</b>	<b>73,20%</b>
<b>4. Ingresos propios no permanentes</b>	<b>656.501</b>	<b>493.812</b>	<b>-24,78%</b>
<b>Gastos (miles de pesos)</b>			
<b>Gastos municipales (total devengado)</b>	<b>5.614.955</b>	<b>5.671.088</b>	<b>1%</b>
<b>1. Gasto en Personal (ítem 21)</b>	<b>1.289.676</b>	<b>1.176.957</b>	<b>-8,70%</b>
1.1. Personal de Planta	934.444	863.684	-7,60%
1.2. Personal a Contrata	240.352	211.801	-11,90%
1.3. Personal a Honorarios (Subt. 21)	31.869	29.786	-6,50%
1.4. Gastos en Capacitación	4.973	5.094	2,40%
1.5. Otros Gastos en Personal	78.038	66.592	-14,70%

<b>2. Gasto en Bienes y Servicios (ítem 22)</b>	<b>2.340.284</b>	<b>2.268.922</b>	<b>-3%</b>
<b>2.1. Gastos en Bienes y Servicios de Consumo Interno</b>	<b>670.371</b>	<b>683.470</b>	<b>2%</b>
<b>2.2. Gastos en Servicios Básicos a la Comunidad:</b>	<b>1.669.913</b>	<b>1.585.452</b>	<b>-5,10%</b>
2.2.1. Alumbrado Público	424.408	421.281	-0,70%
2.2.2. Aseo Municipal	537.733	513.898	-4,40%
2.2.3. Agua	1.018	826	-18,80%
2.2.4. Mantenimiento de Parques y Jardines	143.945	124.274	-13,70%
2.1.5. Otros Gastos	562.809	525.173	-6,70%
<b>3. Transferencias Corrientes (ítem 25):</b>	<b>1.142.504</b>	<b>1.161.245</b>	<b>1,60%</b>
3.1. Transferencias a Educación	229.828	224.869	-2,20%
3.2. Transferencias a Salud	106.017	80.000	-24,50%
3.3. Transferencia al FCM	345.003	345.627	0,20%
3.4. Otras Transferencias	461.656	510.749	10,6%
<b>4. Inversión Municipal</b>	<b>535.672</b>	<b>827.460</b>	<b>54,50%</b>

**Fuente:** Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)

### **3. ASPECTOS MICROECONÓMICOS Y MACROECONÓMICOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL**

Como es sabido toda actividad pública o privada, especialmente aquellas de carácter económico o financiero, tienen repercusiones en el sistema económico nacional, (que a su vez es un subsistema del sistema económico mundial), por lo que darse cuenta de las mismas, es una tarea compleja que requiere un especial cuidado, debido a que la cotidianeidad de nuestros actos es un elemento conformador disfrazado del sistema.

Por lo tanto la gestión financiera municipal, entendida esta como la gestión o acción destinada a satisfacer necesidades de recursos para el correcto funcionamiento de estas entidades autónomas, posee implícitamente aspectos y consecuencias micro y macroeconómicas.

Si lo microeconómico sólo se reduce a interrelaciones entre mercados (de factores de producción, empresas, de bienes y servicios y de los hogares) y el gobierno, éstas se clarifican y son observables en la medida que se identifiquen primeramente tales actores. Por lo tanto la gestión financiera municipal está también compuesta por estos elementos, que a continuación se describen:

En primer lugar como factores de producción se encuentra el personal municipal, y los bienes de capital, tales como insumos, edificios, etc. (Capital y Trabajo respectivamente como factores preponderantes de acuerdo a la Teoría Económica).

En tanto como representantes del sector de las empresas, se encuentran todas las empresas que venden sus productos a la municipalidad (a través del sistema CHILECOMPRA), y esta a su vez como oferente de servicios a la comunidad, entre los que se encuentran los permisos de circulación, derechos de aseo, etc. y por último el mercado de los bienes y servicios, que es donde finalmente se realizan tales operaciones de compraventa, todo lo cual representa un orden de carácter macroeconómico en la gestión municipal.

Por otra parte lo macroeconómico se aprecia en los efectos que se originan de la misma gestión municipal, por ejemplo en los fondos que cada municipalidad chilena recibe por conceptos de transferencias desde el estado y que realiza al sector público, la inversión de excedentes de caja en el mercado de capitales, etc.

Por lo tanto el primer ejemplo tiene una especial incidencia en la elaboración del Presupuesto Anual de la Nación, y que afecta de este modo el gasto público, como componente de la demanda agregada de la economía y a su vez la mencionada inversión en el mercado de capitales como parte de la financiación del ahorro privado nacional.

Lo anterior denota la gran implicancia de la gestión pública de estas instituciones en aspectos micro y macroeconómicos, que si bien no se perciben fácilmente, se aprecian luego de un posterior análisis y que comprueban la existencia de lo económico en cada actividad realizada en la sociedad actual.

