



Inter-American Development Bank
Banco Interamericano de Desarrollo
Latin American Research Network
Red de Centros de Investigación
Documento de Trabajo #R-446

Chile: Un caso poco frecuente de indisciplina fiscal (bail out) y endeudamiento encubierto en la educación municipal

por

Claudia Serrano
Heidi Berner

* Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica

Mayo 2002

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Serrano, Claudia.

Chile : un caso poco frecuente de indisciplina fiscal (bailout) y endeudamiento encubierto en la educación municipal / por Claudia Serrano, Heidi Berner.

p. cm. (Research Network Working papers ; R-446)
Includes bibliographical references.

1. Intergovernmental fiscal relations--Chile. 2. Municipal default--Chile. 3. Municipal finance--Chile. I. Berner, Heidi. II. Inter-American Development Bank. Research Dept. III. Title. IV. Series.

336 S552--dc21

©2002

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son del autor y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

Si desea obtener una lista de los documentos de trabajo del Departamento de Investigación, visite nuestra página Internet al: <http://www.iadb.org/res>

Tabla de Contenido

RESUMEN

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE: DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN CHILE

Antecedentes generales: el proceso de descentralización en Chile

Descentralización fiscal y el concepto de bailout

La descentralización de la educación en Chile

Participación financiera de las municipalidades en la educación municipal

SEGUNDA PARTE: FINANCIAMIENTO Y BAILOUT EN LA DESCENTRALIZACION

EDUCATIVA EN CHILE

La opinión de las autoridades nacionales y municipales

Deudas previsionales: un endeudamiento encubierto

¿Con qué variables se asocia la deuda de cotizaciones previsionales?

Análisis econométrico

Las modalidades en que el nivel central ayuda a los municipios

El punto de vista municipal

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

ANEXO

Resumen¹

Este estudio aborda el tema de la descentralización fiscal y las ocasiones por las que ocurre una situación de rescate financiero desde el nivel central del Estado hacia administraciones locales en Chile. No obstante un sistema de administración financiera que da garantías para una alta disciplina fiscal, en el caso de la administración de la educación municipal se han generado situaciones de endeudamiento encubierto reiterado por no pago de cotizaciones previsionales a los docentes en los que el nivel central del Estado ha debido intervenir con medidas de rescate.

El estudio combina metodologías cuantitativas que recogen información financiera y de gestión educacional de las municipalidades, lo que permite realizar análisis estadísticos y econométricos, y metodologías cualitativas que indagan en el juicio y evaluación que tienen del proceso las autoridades del nivel central del Estado, representantes de la Asociación Chilena de Municipalidades y las municipalidades afectadas.

El problema de indisciplina fiscal expresado en un comportamiento deudor es propio de comunas urbanas y populosas, con escasa vulnerabilidad socioeconómica. Se trata también de municipios que poseen mayor ingreso municipal per cápita. Esto permite concluir que las razones que motivan la morosidad son de tipo político (en un sentido de toma de decisiones y no de partido político).

El nivel central del Estado generó algunas operaciones de bailout, entre los años 1993-94, a las comunas más endeudadas. Son casos poco frecuentes, sin embargo, todas las municipalidades rescatadas reincidieron en el comportamiento deudor. Después de la mala experiencia de ayudar a las municipalidades sin que ello resolviera el problema, el gobierno adoptó una firme decisión de no intervenir. Dada la determinación del nivel central del Estado en relación a no generar nuevos mecanismos de rescate a administraciones municipales con problemas, éstos han tendido a solucionarse.

¹ Este estudio fue coordinado por Claudia Serrano y Heidi Berner. Participó la investigadora Patricia Contreras y las asistentes de investigación Ignacia Fernández y Angélica Pavez.

Introducción

Este estudio aborda el tema de la descentralización fiscal y las ocasiones y razones por las que ocurre una situación de rescate financiero desde el nivel central del Estado hacia administraciones locales en Chile. Como se expondrá más adelante, el modelo de descentralización fiscal y el sistema de administración financiera del Estado en el caso chileno dan garantías para una alta disciplina fiscal, la más alta de América Latina (BID, 1994). Sin embargo, en el caso de la administración de la educación municipal se han generado en el pasado situaciones de endeudamiento encubierto reiterado, en los que el nivel central del Estado ha debido intervenir con medidas de rescate. En particular, estos episodios de endeudamiento encubierto han estado asociados a deudas previsionales de los municipios en el sector de educación.

En concreto, la disciplina fiscal tiene relación con el compromiso municipal con la educación y con la voluntad firme de racionalizar la gestión, lo que se expresa en la decisión política de traer equipos profesionales de excelencia a dirigir las corporaciones o departamentos. En la medida en que esto no ocurre, las crisis financieras en las corporaciones o departamentos de educación son frecuentes y las municipalidades forzosamente deben realizar transferencias para financiar gastos corrientes.

Esta investigación aborda estos temas enfatizando las responsabilidades locales en la gestión educacional. El estudio combina metodologías cuantitativas que recogen información financiera y de gestión educacional de las municipalidades, lo que permite realizar análisis estadísticos y econométricos, y metodologías cualitativas que indagan en el juicio y evaluación que tienen del proceso las autoridades del nivel central del Estado y representantes de la Asociación Chilena de Municipalidades y de las municipalidades afectadas.

Los objetivos abordados fueron los siguientes:

1. Establecer qué determina que una municipalidad incurra en modalidad de endeudamiento encubierto;
2. Conocer los casos en que las municipalidades han acudido al nivel central del Estado solicitando rescate financiero; y

3. Conocer los mecanismos y razones mediante los cuales el nivel central del estado ayuda financieramente al nivel local.

El documento se divide en dos partes. La primera entrega un marco general para el estudio de los casos de bailout: describe las principales características del proceso de descentralización en Chile, poniendo énfasis en los servicios de educación, y analiza aspectos relevantes de la evolución de la educación municipal. La segunda parte presenta los resultados del estudio. Examina datos acerca del financiamiento, gasto y resultados de la educación municipal. Profundiza en el caso de 31 municipalidades deudoras procurando establecer con qué variables se asocia el problema de las deudas previsionales y cuáles son los procesos asociados a este comportamiento. El objetivo del análisis es determinar qué motiva y qué no a las municipalidades a incurrir en conductas de indisciplina fiscal.

1. Descentralización educativa en Chile

1.1. Antecedentes generales: el proceso de descentralización en Chile

Chile, país de larga tradición centralista, inició un proceso de descentralización del Estado el año 1974. Este proceso tiene tres características: a) provee una exhaustiva definición legal de las responsabilidades que asumen los gobiernos subnacionales; b) establece una diferenciación relativa de funciones y competencias de los gobiernos regionales y locales de forma tal que los municipios se orientan a funciones preferentemente sociales y las regiones a materias de carácter económico, particularmente de inversión pública; y c) conserva una alta proporción de responsabilidades que son compartidas entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central, lo que se expresa en una fuerte vinculación entre funciones municipales y regionales y mecanismos específicos de financiamiento de éstas.

Otra característica relevante del modelo se refiere a la administración financiera de los recursos públicos, regida por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (DL 1.263 de 1975). Esta norma consagra un sistema en el cual las decisiones y controles centrales tienen gran importancia, tanto en la etapa de preparación como de ejecución del presupuesto. Dicho sistema se encuentra altamente enraizado en la institucionalidad chilena

y se expresa en una gran preeminencia del poder ejecutivo y del nivel central del Estado en la administración financiera del Estado.

Al examinar la evolución histórica del proceso de descentralización en Chile, se distinguen tres períodos: el primero vinculado a un esfuerzo de reorganización administrativa del Estado; el segundo asociado al fortalecimiento de los municipios y a un claro esfuerzo de descentralización funcional; y el tercero, ya en democracia, caracterizado por la democratización del nivel comunal y el impulso a la descentralización del nivel regional.

Las primeras reformas datan de 1974, año en que se dicta el decreto Ley que reorganiza territorialmente al país dando origen a 13 regiones, 51 provincias y 318 comunas (actualmente 341). Ese Decreto considera a las municipalidades como órganos territorialmente descentralizados. Más adelante, en 1976, se otorga a las municipalidades responsabilidades ejecutivas y de gestión de servicios, confiriéndoles el rol de “agentes del desarrollo económico y social de las comunas”², lo que abre paso a numerosas tareas y funciones de desarrollo comunal.

Simultáneamente, en este período se inicia la desconcentración de la administración interior del Estado, la que se expresa en la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales. Aparecen algunas de las figuras administrativas que después se constituirían en piezas claves de la descentralización en el nivel regional: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que nace en 1975, y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del mismo año.

Las reformas implementadas entre 1976 y 1989 estuvieron orientadas a ampliar el rango de competencias de los municipios, multiplicando las responsabilidades y recursos de los mismos. Los municipios pasaron a compartir responsabilidades con el gobierno central en la provisión de servicios de educación y salud.

El traspaso de la administración de establecimientos educacionales públicos y los consultorios de salud primaria se extendió durante toda la década de los 80. El sistema de financiamiento que se implementó consiste en una modalidad de transferencias desde el

² Decreto Ley N° 573 de 1974 y Decreto Ley N° 1289 de 1976.

gobierno central basada en subvenciones por prestaciones otorgadas por estos establecimientos y por la liberalización del régimen laboral del personal correspondiente.

El tercer período, el actual, se inicia en 1990. Con la recuperación de la democracia, se genera un nuevo impulso al fortalecimiento de la descentralización tanto en el nivel comunal como en el regional. En el nivel comunal se democratizan las municipalidades y se logra la elección de alcaldes y concejales mediante disposiciones señaladas en el Decreto Supremo de la Ley Orgánica de Municipalidades el año 1992. Dos años más tarde, en 1994, se dicta la modificación de la Ley de Rentas Municipales y se modifica el impuesto territorial a los bienes raíces, lo que aumenta para el año siguiente la recaudación de los municipios por concepto de recursos propios y por aportes del Fondo Común Municipal. En lo que concierne a la educación, se reajusta el valor de la subvención escolar por alumno. En el área de la salud se sustituyen las subvenciones por tipo de prestación entregada por un sistema de capitación. Al mismo tiempo, como se verá más adelante, hubo medidas del gobierno central, como el Estatuto Docente, que restaron autonomía municipal en la gestión del personal que labora en los servicios de educación y salud traspasados.

En el nivel regional se producen los cambios más innovadores con respecto a la tradición político administrativa del país. Por medio de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, las regiones pasan a ser organizaciones político territoriales dotadas, a partir de 1993, de personalidad jurídica de derecho público que gozan de autonomía relativa y de patrimonio propio. Asumen crecientes responsabilidades en la asignación de recursos públicos asociados al desarrollo regional. El órgano regional más importante, el Consejo Regional, es elegido en forma indirecta, por intermedio de los concejales municipales.

1.2 La descentralización fiscal y el concepto de bailout en Chile

El proceso de descentralización fiscal en Chile es bastante particular. Si bien el nivel local tiene importantes responsabilidades de gasto, la mayor parte de los ingresos se recaudan a nivel central. Esto determina un grado de desequilibrio fiscal vertical que, bajo ciertos arreglos institucionales, podría constituir una motivación para la indisciplina fiscal. Sin embargo, un manejo fiscal restrictivo, un adecuado modelo de transferencias

intergubernamentales y la ausencia de facultades de endeudamiento a nivel subnacional impiden que, en Chile, el desequilibrio vertical se traduzca en indisciplina.

Existen diferencias en el manejo fiscal entre las regiones y las municipalidades. Las regiones asignan recursos de inversión pública de acuerdo a determinados criterios definidos por el nivel central del Estado y cuentan con presupuesto para su propia gestión, pero no generan sus propios ingresos. El nivel local, por su parte, tiene capacidad de generar recursos propios, aunque no de intervenir en la fijación de las tasas impositivas. Además, recibe recursos mediante el mecanismo redistributivo del Fondo Común Municipal y transferencias asociadas a los servicios sociales, que tienen un alto peso como fuente de financiamiento de los gobiernos locales, representando el 53,6% del valor de los ingresos totales municipales (Valenzuela, 1997).

Los ingresos propios provienen de ingresos tributarios, derechos y concesiones y otros ingresos. El Fondo Común Municipal (FCM) es un fondo redistributivo conformado por aportes de todas las municipalidades del país, cuyo objetivo es resolver los problemas de brecha fiscal y de diferencia de los beneficios fiscales en las diferentes comunas.³ Tanto los ingresos propios como los asociados al FCM forman parte del presupuesto corriente de los municipios. Los aportes para el financiamiento de los establecimientos de educación y salud municipal, en cambio, son transferencias de carácter extrapresupuestario, es decir, no son contabilizadas por los presupuestos corrientes municipales.

El financiamiento de la educación municipal en Chile responde al modelo de principal-agente, en el cual se satisface el principio de que el nivel descentralizado es más eficiente en la provisión de los servicios, pero se preserva la responsabilidad máxima por la provisión del servicio en el nivel central. Se supone que este modelo garantiza una adecuada equidad horizontal entre las distintas jurisdicciones y asegura el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en términos de calidad, cobertura y contenidos de la educación (Aghón y Casas, 1994).

El esquema se basa en una subvención por capitación, basada en el costo de provisión del servicio. Dicha subvención está sólo condicionada a la matrícula escolar, por lo que asegura a los gobiernos locales una fuente de recursos estable que es independiente de los

ciclos económicos. Además, tiene la virtud de ser un mecanismo transparente y de asegurar un nivel de gastos mínimo por estudiante.

En el caso chileno, el manejo unificado de las finanzas públicas, forma parte consustancial de un régimen político, donde el control financiero juega un papel fundamental. El Estado ha traspasado importantes recursos financieros a los niveles regional y local, sin modificar su estructura unitaria y las normas de administración financiera para el conjunto del sector público. Los gobiernos regionales y locales tienen cierto grado de autonomía, pero siempre dentro de las reglas del juego establecidas por el nivel central. En este esquema, está de antemano controlada la indisciplina fiscal, pero aún así, se han generado situaciones de crisis y problemas financieros que se han traducido en comportamientos de endeudamiento encubierto e indisciplina fiscal.

1.3 La descentralización de la educación en Chile

La descentralización de la educación que se inicia el año 1980 consistió en que: a) se traspasan a administración municipal las escuelas públicas; b) se modifica el sistema de financiamiento de la educación desde una modalidad de pago histórica por gasto a una modalidad de subvención por alumno por asistencia diaria a la escuela; y c) se crea una nueva figura de prestación de servicios gratuitos de educación: la de los establecimientos particulares financiados por el Estado a través de subvenciones. La responsabilidad técnico pedagógica y las políticas educacionales siguen siendo responsabilidad del Estado, así como el financiamiento de la educación. Se trata de un modelo principal-agente en el cual el agente es la municipalidad o el sostenedor privado (la escuela privada subvencionada por el Estado).

Los fundamentos de este modelo tienen relación con los principios de la descentralización fiscal y la eficiencia económica. Se supone que las escuelas deberán competir entre sí para captar matrícula y que esta competencia redundará en mejor calidad del servicio educativo. Se supone que los usuarios, estando más cerca de los responsables de la prestación del servicio, podrán influir en que éste responda de manera más efectiva a sus

3 El FCM se distribuye de acuerdo a un coeficiente que se actualiza cada tres años y que utiliza indicadores de pobreza, población, porcentaje de predios exentos, ingresos municipales y otras variables.

preferencias y necesidades. Además, el sistema permitiría una mayor participación de los padres en la educación de los hijos y más exigencias a la escuela por parte de la comunidad.

El modelo adoptado, en principio, debiera permitir el financiamiento de la educación y disminuir costos, por la vía de la competencia entre las escuelas y la racionalización de la gestión educativa. Sin embargo, ello no ha ocurrido e incluso, se observa una participación prácticamente universal de las municipalidades en el financiamiento de la educación.

En relación a la inversión en infraestructura educacional, ésta es financiada por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR. Las municipalidades postulan proyectos a este fondo y el Gobierno Regional decide la asignación de recursos. Se ha comprobado que del total de recursos del FNDR, el sector que concentra más recursos es el sector educación, el que captura el 38% del total (Serrano, 1996). A continuación se exponen las principales características del proceso:

Las primeras escuelas se traspasan en 1980. La crisis de financiamiento se genera el año 1982 en que, como consecuencia de la crisis económica, se congela la subvención y se genera lo que se ha llamado “el déficit de la educación municipal”. Como consecuencia también de la crisis, se interrumpen los traspasos que, a la fecha, alcanzaban al 87% de todas las escuelas públicas. Estos se completaron en 1986.

La evaluación de aquellos años constata que no fue bueno el punto de partida para que las municipalidades pudiera asumir e incorporar como parte de su misión la gestión educativa. El propio modelo generó problemas difíciles de absorber por parte de las administraciones municipales, tales como: a) una creciente migración de alumnos desde la educación municipal a la particular subvencionada, lo que se reflejó en la caída de la matrícula pública de 78% en 1980 a 58% en 1990 (González, 1998); b) restricciones de gestión que se impusieron en el momento del traspaso en relación a la imposibilidad de modificar las plantas docentes, compromiso que fue asumido por el ejecutivo con el objeto de ofrecer garantías a los docentes y que generaron una ineficiente relación profesor/alumno; y c) la pérdida del valor real de la subvención, que perdió entre 1982 y 1990 un 23% de su valor.

Los años 90 traen importantes cambios en materia educacional. Los dos gobiernos democráticos incrementan fuertemente los recursos comprometidos en el sector y realizan

programas de reforma orientados a mejorar la calidad y equidad de la educación (Programa MECE), en el período 1990-94, y a impulsar una poderosa Reforma Educacional del 1994 en adelante.

En los años 90 se recupera la pérdida real que había experimentado la subvención, se dicta el Estatuto Docente, se crea el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) y se impulsan un conjunto de programas que tienden a fortalecer la autonomía de los recintos educacionales⁴. A su vez, para fortalecer el rol de las municipalidades en la gestión educacional municipal, se establece la obligatoriedad por parte de éstas de definir todos los años un Plan Anual de Educación Municipal.

En relación al sistema de subvenciones, la subvención se otorga conforme a un sistema tarifario que reconoce diferencias de costo en la provisión del servicio de acuerdo a la localización geográfica del establecimiento por medio de la asignación de zona y la subvención por ruralidad⁵. De acuerdo a estos criterios se determina un valor mensual, expresado en una Unidad de Subvención Escolar, USE.

1.4 Participación financiera de las municipalidades en la educación municipal

Esta sección presenta algunos antecedentes relativos a la composición del financiamiento de la educación municipal. Al examinar las cifras entre los años 1991 y 1996 que se presentan en el Cuadro N° 1a, salta a la vista el notable aumento de un 72% del gasto en educación en el período. Este aumento se explica, principalmente, por el incremento de aproximadamente un 85% en el gasto en personal docente en el período.

⁴ El SNED data de 1996. Consiste en el incremento de remuneraciones a los docentes del 25% de la matrícula de los establecimientos educacionales municipales y particular subvencionados del país que exhiban mejores resultados de aprendizaje, medidas en base a resultados de tests estandarizados de castellano y matemáticas (SIMCE).

⁵ La subvención por ruralidad se otorga a los establecimientos educacionales que se encuentran ubicados a más de cinco Km. del límite urbano más cercano en los que existan accidentes geográficos, con población igual o inferior a 5.000 habitantes y densidad poblacional igual o inferior a dos habitantes por Km². Existe otro incremento, llamado “piso rural”, que se aplica a aquellos establecimientos rurales ubicados en zonas limítrofes o de aislamiento geográfico que tengan una matrícula igual o inferior a 17 alumnos por un período de cinco años.

Cuadro N°1a.
Financiamiento de la Educación Municipal
(millones de pesos 1996)

Año	Ingresos Propios Municipales	Ingresos Municipales Totales	Transf. Del Nivel Central a Educación (Subvenciones)	Transf. Municipal a Educación	Gasto Total en Educación
1991	156,179	350,274	177,915	25,724	219,903
1992	181,512	415,196	193,326	31,788	255,213
1993	194,439	428,090	198,872	37,789	264,852
1994	218,795	480,839	241,673	49,734	323,133
1995	247,205	549,683	260,253	42,605	340,869
1996	241,755	521,293	299,541	41,198	378,749
Variación 91/96	54.8%	48.8%	68.4%	60.2%	72.2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

También aumentan los ingresos municipales totales en un 48,8% y las transferencias municipales a educación, en un 60,2%. No obstante, esto no significa que se haya modificado el porcentaje que representan las transferencias de las municipalidades sobre sus ingresos. Con excepción del año 1994, en el cual se llega a un 10,3%, los años restantes es cercana al 8%⁶ (Cuadro N° 1b).

Cuadro N°1b.
Financiamiento de la Educación Municipal
(en porcentajes)

Año	Transf. Central a Educ. v/s Gto. Total en Educ.	Transf. Municipal a Educ. v/s Gto. Total en Educ.	Transf. Municipal a Educ. v/s IPP Mun.	Transf. Municipal a Educ. v/s Ing. Mun. Totales
1991	80.9%	11.7%	16.5%	7.3%
1992	75.8%	12.5%	17.5%	7.7%
1993	75.1%	14.3%	19.4%	8.8%
1994	74.8%	15.4%	22.7%	10.3%
1995	76.3%	12.5%	17.2%	7.8%
1996	79.1%	10.9%	17.0%	7.9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

En 1996, la transferencia municipal a educación cubrió el 10,9% del gasto y constituyó un 7,9% del total de sus ingresos. En años anteriores, era más pesada la responsabilidad municipal, particularmente el año crítico de 1994 en el que se llega a un

⁶ Este año fue el más crítico en la relación entre la Asociación Chilena de Municipalidades y el Ejecutivo.

15,4%. La disminución de la participación municipal se relaciona con el aumento de las transferencias provenientes del nivel central por concepto del reajuste de la subvención educacional y de otros programas que derivan recursos a la educación municipal.

Cuadro N° 2.
Comunas con Mayor Transferencia Municipal a Educación por Alumno,
Año 1996 (Más de 100.000)

Comuna	Población	Matrícula	Transf. Municipal a Educ. por alumno	Gasto Total en Educ. por alumno
Ollague	433	41	320,244	855,756
Sierra Gorda	1.436	190	300,000	480,163
Vichuquen	5.194	923	132,401	314,295
Tortel	519	69	135,029	818,536
Torres de Paine	498	42	321,429	1,011,048
Rio Verde	318	7	2,200,000	4,098,571
Laguna Blanca	935	51	578,431	1,212,627
San Gregorio	1.568	114	274,518	664,833
Porvenir	4.860	760	137,034	460,562
Primavera	1.449	163	119,939	468,988
Navarino	2.280	497	115,221	420,386
Santiago	229.850	41,028	105,750	306,496
Vitacura	82.754	2,876	160,232	344,385
Lo Barnechea	64.216	3,263	206,469	366,284
Las Condes	220.025	8,172	220,350	422,701
Ñuñoa	173.347	13,828	105,952	321,249
La Cisterna	93.476	8,037	106,407	269,658
Pirque	12.678	2,008	148,060	313,180
Promedio Nacional	40.749	5,501	24,396	224,279

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Ministerio de Educación.

En relación a los aportes por alumno, se aprecia una relación directa y positiva entre la transferencia por alumno y los ingresos totales municipales. El aporte promedio nacional es de \$24.396 (US\$ 59). La mayoría de las municipalidades, 208, realizan aportes inferiores o iguales a los \$30.000 (US\$ 73) por alumno. Cabe destacar el caso de 18 comunas cuyos aportes superan los \$100.000 (US\$ 243) por estudiante (Cuadro N° 2)⁷.

Las comunas que más aportan son las más pequeñas y las más grandes (menos de 10.000 habitantes y más de 150.000), con un promedio casi idéntico de \$32.000 (US\$ 78)

⁷ Información para el año 1996. El tipo de cambio promedio de 1996 fue de 412 pesos por dólar.

por estudiante en ambos casos, mientras que las comunas intermedias aportan en promedio \$19.000 (US\$ 46) por estudiante.

Las comunas grandes que realizan mayores aportes son también las comunas con más recursos y que tienen un claro compromiso con la educación (por ejemplo, Santiago, Las Condes, Providencia, Vitacura), situación que no es frecuente. La mayoría de los municipios ven las transferencias que realizan a educación como una cuestión forzada. Sólo recientemente están adquiriendo un mayor compromiso con la educación.

Este es el tema que se desarrolla en la segunda parte del documento. ¿Son las municipalidades responsables desde el punto de vista fiscal en relación al financiamiento de la educación o esperan que tarde o temprano el nivel central del Estado las socorra financieramente?

2. Financiamiento y bailout en la descentralización educativa en Chile

Esta segunda parte del documento se ocupa del trabajo empírico. Incluye información cuantitativa y realiza un estudio econométrico. Incluye además información cualitativa recabada en el contexto de un estudio en profundidad realizado en el nivel central del Estado y en el caso de seis municipalidades de distintas regiones del país.

El estudio econométrico recoge y analiza información respecto de municipios que mantienen deuda con el Sistema Previsional utilizando información de la SUBDERE sobre deuda previsional al 30 de septiembre de 1998. Para el trabajo econométrico, la información respecto del monto de la deuda se trabajó en moneda de 1996, con el fin de hacerla comparable a la información acerca de finanzas municipales que sólo estaba disponible para dicho año.

El estudio cualitativo indagó acerca de los orígenes y trayectoria de los casos de indisciplina fiscal, que corresponden a municipalidades deudoras de cotizaciones previsionales que fueron rescatadas por medio de transferencias directas al menos en una oportunidad (Quinta Normal, Quilpué, Villa Alemana, Viña del Mar, La Serena y San Clemente).

Se ha organizado esta sección de la siguiente forma: en la primera sub-sección se discuten los consensos y controversias acerca del financiamiento y la gestión de la educación

en Chile tomando en consideración la opinión de autoridades nacionales y municipales. La segunda sub-sección analiza el problema de las deudas previsionales entendido como un caso de bailout y establece la relevancia del problema en el caso chileno. A continuación, en la tercera sub-sección, se estudian los determinantes del comportamiento deudor de los municipios, mediante el desarrollo de ejercicios econométricos. La cuarta sub-sección estudia los mecanismos que tiene el gobierno central para ayudar en forma discrecional a los municipios y establece empíricamente que dichos mecanismos han sido utilizados para proveer ayuda financiera a los municipios con deudas previsionales. Finalmente, en la quinta sub-sección se profundiza acerca de los motivos que llevan al endeudamiento previsional y se describen las medidas de racionalización administrativa y financiera que se están llevando a cabo para que la situación no se vuelva a repetir, así como el rol que le cabe al gobierno central en la resolución de la situación de endeudamiento. La sección documento termina con la sección de conclusiones que resume los principales resultados del estudio.

2.1 La opinión de las autoridades nacionales y municipales

El financiamiento de la educación municipal fue, en los primeros años de la década, un tema abiertamente polémico que confrontó a los alcaldes, agrupados en la Asociación Chilena de Municipalidades y a las autoridades del nivel central del Estado. El interlocutor para estas materias no era, sin embargo, el Ministerio de Educación, sino el Ministerio del Interior y particularmente la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

La municipalización de la educación arrastraba desde su origen problemas de financiamiento, como se señaló en la sección anterior. El año 1992, dos años más tarde que en las elecciones nacionales, se democratizaron las municipalidades y se eligieron alcaldes y concejales. A partir de entonces se discute y se critica abiertamente la modalidad de financiamiento municipal que obliga a las municipalidades chilenas a realizar aportes complementarios a los recursos provenientes del nivel central vía la subvención educacional. Las municipalidades entienden que la subvención debe financiar la totalidad de los gastos. El nivel central entiende que los municipios deben racionalizar la gestión educacional y tornarse pequeñas empresas de servicio educacional y, a la vez, realizar transferencias a la educación, por cuanto así lo establece la ley.

Para fines de la década, la polémica en buena parte se ha diluido, por cuanto la subvención a la educación municipal ha aumentado significativamente. A la vez, las municipalidades efectivamente han ido desarrollando un creciente compromiso con la educación. A su vez, se observa una paulatina y constante mejoría en la gestión y administración de los servicios educacionales. Sin embargo, y si bien ya no son temas de debate público, persisten importantes diferencias de opinión entre ambos niveles del Estado, aunque se observan también significativos consensos.

Puntos de consenso y controversias

Entre los puntos de consenso entre autoridades del nivel central y representantes de la Asociación Chilena de Municipalidades (cuya opinión es similar a la de alcaldes entrevistados en este estudio), está su percepción de que el principal problema del sistema de financiamiento de la educación municipalizada radica en el hecho de que los municipios asumen la tarea como una cuestión forzada, aunque paulatinamente, este problema se ha ido superando.

Un segundo punto en el que los entrevistados coinciden, se refiere a las dificultades estructurales de financiamiento de la educación que enfrentan las comunas pequeñas. Si bien se destaca la norma que entró en vigencia el año 1995 que favorece a las escuelas con menos de 17 alumnos otorgándoles un piso financiero, existe la apreciación de que el problema del aislamiento, oscilación de matrícula en zonas rurales y pérdida de población comunal, constituyen problemas estructurales que inviabilizan las posibilidades de una gestión financiera adecuada.

Pero no todos son coincidencias. Entre las controversias, hay una frontal discrepancia en torno al sentido que tienen las transferencias municipales a educación. El nivel central señala que las municipalidades deben realizar aportes a educación porque está en su mandato legal. El planteamiento es que todos los instrumentos de financiamiento municipal, y no sólo las transferencias a salud y educación, estarían concebidos para sostener el conjunto de servicios que la municipalidad presta a la comunidad.

El nivel central atribuye al nivel municipal problemas de gestión señalando que éstas no habrían realizado los esfuerzos pertinentes con miras a optimizar sus recursos. Se relevan

temas de dotación docente y administrativa excesiva, tolerancia frente a procesos de pérdida de matrícula, falta de decisión a la hora de fusionar escuelas y ausencia de mecanismos de control de gasto. Sin embargo, como se pudo apreciar con claridad a través del estudio de casos, estos problemas comienzan a ser enfrentados por las municipalidades. Para ello, una de las decisiones más relevantes es la de poner a la cabeza de la gestión administrativa a profesionales idóneos y con competencias en el área de administración y finanzas. Cabe agregar que esta alternativa no constituye una opción fácil en el caso de las comunas pequeñas y/o aisladas.

Representantes de los municipios, por su parte, si bien comparten el juicio de que existen problemas de gestión, defienden y argumentan acerca de la pertinencia de utilizar el concepto de déficit en el sistema de financiamiento municipal. Señalan que corresponde hablar de déficit en los casos en los que las transferencias provenientes del nivel central no logran financiar los gastos operacionales de la educación municipal, es decir, en casi todos los casos, puesto que prácticamente la totalidad de las municipalidades chilenas realiza aportes a educación.

Si bien existen puntos de coincidencia entre el sector municipal y el nivel nacional, se comprueba que el primero es abiertamente crítico al modelo de financiamiento. Los problemas que se mencionan son los siguientes:

Costos fijos/ingresos variables. Los entrevistados destacan el hecho de que los ingresos que reciben los municipios varían mensualmente según la asistencia escolar de los alumnos. Sin embargo, los establecimientos educacionales tienen una estructura rígida de costos, por lo que se tiende a generar un desequilibrio entre los costos y los ingresos operacionales.

Rigidez del Estatuto Docente. Los entrevistados destacan los problemas derivados de las rigideces del Estatuto Docente. Se trataría de un desajuste estructural: financiamiento fijo y aumento de remuneraciones exponenciales con arreglo a diferentes bonos, más perfeccionamiento, más antigüedad. Cabe destacar que sobre este punto también concuerdan las autoridades del nivel central.

Insensibilidad del sistema frente a factores de vulnerabilidad socioeconómica. Un tercer inconveniente que se menciona, es que la Unidad de Subvención Escolar se define en términos absolutos, es decir, no establece diferencias según la condición social de los establecimientos. Constituye un mecanismo de distribución igualitario que no es capaz de reconocer población escolar socioeconómicamente distinta, sólo reconoce situación de ruralidad.

Frente a las peticiones de ayuda financiera de las municipalidades

En relación a las oportunidades, motivos y resultados de las peticiones de ayuda financiera al nivel central del Estado, los entrevistados entregan algunas pistas. En primer lugar el interlocutor no es en ninguna circunstancia el Ministerio de Hacienda sino el Ministerio del Interior. Acuden a las oficinas del Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo y de otros profesionales de la SUBDERE a) los alcaldes que enfrentan crisis presupuestaria por cambio en la modalidad de cálculo del FCM. Esto ocurre por cambios en el cálculo del 10% del fondo que se calcula todos los años con arreglo a la eficiencia de la gestión financiera municipal o por cambios cada tres años en el cálculo general de distribución del fondo (el 90% restante), b) los alcaldes de comunas pequeñas con problemas financieros (más vulnerables a los cambios en el cálculo del FCM) y c) alcaldes que han acumulado una importante deuda con el sistema previsional.

Respecto a la acogida que estas peticiones tienen en el nivel central del Estado, hay diferencias en la opinión del equipo de Hacienda y el equipo de la SUBDERE.⁸ Mientras los primeros señalan que nunca acogen peticiones de ayuda o rescate, los segundos expresan la

⁸ En las entrevistas que formaron parte de las investigaciones de este estudio se expresaron de una manera bastante fuerte estas diferencias. Según un funcionario de la SUBDERE, “El gobierno está para resolver problemas. Una cosa es hacerlo regalando cosas y otra enseñando, exigiendo procedimientos, austeridad, ofreciéndoles complementar su esfuerzo”. Por otro lado, un funcionario del Ministerio de Hacienda informó “Nosotros no traspasamos plata a las municipalidades. Incluso, durante el año 98 a mí no me llamó nadie, quizás el 97 San Clemente, pero nada más. Le lloran a la SUBDERE”. Una fuente de la ACHM expresó hasta otro punto de vista, “El nivel central sólo debiera acoger solicitudes de rescate financiero en situaciones que se originan por problemas estructurales de los colegios, lo demás debe ser solucionado con una buena gestión, más aún cuando se han acercado gradualmente, en términos globales, al punto de equilibrio”.

voluntad de ayudar en el caso de los municipios que presentan situación de crisis estructural y de municipalidades aisladas y fronterizas. En estos casos, se ofrece asistencia técnica para racionalizar gastos y apoyo con recursos de emergencia de los programas de inversión que administra el Ministerio del Interior, a cambio de un compromiso de la municipalidad con la SUBDERE asociado a procesos de racionalización administrativa.

Existe consenso, sin embargo, en que el nivel central además actúa en los casos en que se produce un alto grado de conflicto o cuando la presión política es muy grande. Esta es la situación de los municipios deudores de cotizaciones previsionales que fueron rescatados en el pasado sin que modificaran este comportamiento deudor. La ayuda que hoy está disponible para estas municipalidades sólo es de orden técnico. Como se desarrolla más adelante, el gobierno ha ideado una fórmula, acordada entre las municipalidades deudoras y diferentes autoridades (SUBDERE, MINEDUC, Superintendencia de Previsión), para negociar caso a caso un plan de pago y racionalización de la administración financiera de estas municipalidades.

Sobre este punto, todos los entrevistados son enfáticos en señalar que no se puede, como política de gobierno, entregar recursos a quienes exhiben una mala gestión, porque ésa es una mala señal para otras municipalidades.

2.2 Deudas previsionales: Un endeudamiento encubierto

En el caso chileno, posiblemente la única forma de indisciplina fiscal entendida como un comportamiento estratégico se da en los casos de no pago de las cotizaciones previsionales de los docentes de la educación municipal. Este procedimiento consiste en no pagar la parte de las remuneraciones de los docentes que corresponde a la previsión.

En un país con grandes cautelas financieras y control sobre el gasto público, sorprende que la ley permita situaciones como la descrita. El problema, sin embargo, no es de normativa, puesto que el Ministerio de Educación está facultado para retener las transferencias por no pago de derechos previsionales. Esto no se hizo en el pasado porque ello habría interrumpido la actividad educativa y hubiera producido un quiebre mayor.

Esta facultad del Ministerio de Educación para descontar discrecionalmente los montos de las transferencias a las municipalidades que incurren en irregularidades

financieras, pone en evidencia que el rescate financiero finalmente es un acto voluntario por parte del gobierno, el que teniendo facultades para castigar la indisciplina, no lo hace.

Según se detectó en el estudio cualitativo, el no pago de deuda previsional se arrastra desde principios de los 90 e incluso bien podría remontarse más atrás. Este no pago rápidamente genera una crisis financiera difícil de superar, puesto que a la deuda se suman intereses en forma tal que al cabo de dos a tres meses, la posibilidad de sanear la situación es menos factible. Al 30 de Septiembre de 1998, el total de la deuda por concepto de cotizaciones previsionales alcanza a \$12.821 millones de pesos (aproximadamente 28 millones de dólares).

En el marco de este estudio y en base a información disponible sobre el conjunto de municipios que a septiembre de 1998 se encontraban morosos, se establecieron dos criterios combinados para definir a los municipios deudores. Se consideró deudores a todos aquellos cuya deuda previsional era igual o superior a dos meses de morosidad en el pago de las cotizaciones previsionales de la totalidad de los docentes contratados por dicho municipio. Además, se definió que un municipio deudor es aquel que posee una deuda por docente superior a los \$100.000 en moneda del año 1996 (\$111.557 en moneda de septiembre de 1998 o el equivalente a US\$ 243)⁹. De este modo, a septiembre de 1998 existían en Chile 31 municipios que presentaban deudas importantes con el Sistema Previsional, ya sea con el Instituto Nacional de Previsión (INP) o con las diversas Administradoras privadas de Fondos Previsionales (AFP) (ver cuadro N° 3).

Del conjunto de las municipalidades deudoras, destacan 7 casos que concentran y acumulan la mayor parte de la deuda (Valparaíso, Quilpué, Villa Alemana, San Miguel, Lota, Viña del Mar y La Serena). Estas comunas cubren, al 31 de septiembre de 1998, un 84% del total. En todos estos casos, el monto adeudado impide a las municipalidades asumir sus compromisos sin generar severos trastornos financieros.

Hay ocho comunas cuya deuda previsional supera el 10% de los ingresos municipales, siete cuya deuda previsional por docente es mayor que \$600.000 (1.500 dólares aproximadamente) y ocho comunas con más de 10 meses de deuda. Las comunas que

⁹ Se trabaja con moneda del año 1996, ya que la información respecto de recursos municipales y del sistema escolar sólo se encuentra disponible para dicho año. Como se señaló, el tipo de cambio promedio de 1996 fue de 412 pesos por dólar.

clasifican en cada una de estas categorías aparecen señaladas con negrita en el Cuadro N°3. Los casos más críticos son los que aparecen mencionados bajo más de uno de los distintos criterios que en general, coinciden con las comunas que concentran el mayor porcentaje de deuda.

Desde el punto de vista de este estudio, el caso de los municipios con mayores deudas previsionales es particularmente relevante por cuanto fueron “rescatadas” financieramente en el pasado, no modificaron su comportamiento, reincidieron y actualmente serán nuevamente rescatadas, con una modalidad que se supone corregirá en forma definitiva la situación.

Cuadro N°3. Comunas deudoras de cotizaciones previsionales

Comuna	Deuda previsional (miles \$ 1998)	Deuda previs./ docente (\$ 1996*)	Deuda previsional /ingreso municipal total	Deuda previsional/total deuda previsional	N° de meses con deuda previsional
Conchalí	79.900	114.413	1,6%	0,65	s/i
Macul	62.691	120.078	1,3%	0,51	s/i
Viña del Mar	628.975	355.943	3,2%	5,11	s/i
Chépica	16.582	108.498	2,8%	0,13	2,36
Angol	63.341	128.751	3,3%	0,51	2,39
Quillón	17.502	101.218	2,5%	0,14	2,50
Caldera	13.452	140.213	1,3%	0,11	2,64
Río Ibáñez	9.001	206.876	3,8%	0,07	2,65
Cunco	16.532	122.477	3,1%	0,13	2,67
Marchigue	9.264	138.409	1,9%	0,08	2,73
Calle Larga	7.661	118.399	1,8%	0,06	2,77
Purén	26.633	169.317	4,4%	0,22	3,63
Nogales	15.253	135.375	2,2%	0,12	3,79
Combarbalá	37.678	234.543	5,1%	0,31	4,75
San Fernando	132.390	246.725	7,5%	1,08	5,13
Quinta Normal	165.982	204.939	4,2%	1,35	5,30
Curacautín	75.593	358.529	6,4%	0,61	5,36
Santa Cruz	84.092	239.301	8,7%	0,68	5,77
Victoria	145.967	371.719	7,7%	1,19	7,06
Tierra Amarilla	44.059	301.487	3,1%	0,36	7,54
Chimbarongo	100.491	338.647	10,8%	0,82	8,57
La Higuera	5.996	101.419	1,2%	0,05	8,74
Curarrehue	22.844	393.796	6,8%	0,19	8,75
San Clemente	185.102	438.957	14,7%	1,50	10,30
Lampa	117.970	637.036	9,4%	0,96	14,87
La Serena	600.914	627.808	11,0%	4,89	20,61
Lota	689.836	1.244.203	20,7%	5,61	24,39
San Miguel	1.152.033	2.724.757	27,7%	9,37	52,25
Quilpué	1.501.968	2.175.063	44,6%	12,21	52,64
Valparaíso	4.810.328	2.475.304	36,4%	39,11	61,19
Villa Alemana	1.460.781	2.542.609	61,8%	11,88	72,35
Total deuda	12.300.811	568.284		100	

(*) Esta columna se presenta en \$ de 1996 para homologarla al dato de número de docentes que está disponible para ese año.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Entrevistas realizadas con autoridades del nivel central del Estado señalan que durante el primer gobierno democrático, la administración del Presidente Aylwin, algunas de estas comunas deudoras fueron ayudadas financieramente, mediante transferencias directas de recursos que debían destinarse al pago de las cotizaciones previsionales, con arreglo a determinados compromisos de gestión¹⁰.

Según indican los testimonios, las primeras municipalidades que fueron ayudadas fueron las de Valparaíso y Viña el año 1992¹¹. Más adelante, ese mismo año, se distribuyeron \$1.800 millones a un número de entre 7 y 11 municipalidades para el pago de las deudas previsionales. Algunas de las comunas ayudadas fueron Antofagasta, Lota, San Clemente, Victoria y San Miguel. Los recursos llegaron a las comunas los primeros días de enero de 1993. En esta ocasión el Ministerio del Interior suscribió un convenio en una ceremonia formal con los alcaldes. Más adelante, en 1994, San Clemente recibió nuevamente \$100 millones extrapresupuestarios por decisión de las autoridades de la Dirección de Presupuesto y en 1996 se ayudó a la Municipalidad de La Serena.

El año 1993, adicionalmente, se destinaron \$6.000 millones como aporte extraordinario a todos los municipios del país, un año antes de dictarse la Ley de Rentas que solucionó buena parte de los problemas de financiamiento. Haciéndose eco de los reclamos por problemas de financiamiento de los servicios traspasados, la SUBDERE envió una comunicación a todas las municipalidades recomendándoles que esos recursos extra fueran destinados a educación y salud.

Entre los objetivos específicos de este estudio se encontraba determinar la magnitud de las ayudas entregadas y los procedimientos mediante los cuales esto se realizó. Sin embargo, comprobamos que resulta extremadamente difícil rescatar la información exacta acerca de las transferencias directas extrapresupuestarias entregadas a las municipalidades. El procedimiento mediante el cual se asignan los recursos a las municipalidades queda establecido en el presupuesto anual del Ministerio del Interior señalado en la Ley de

¹⁰ La información acerca de estos casos fue recogida en entrevistas con autoridades. No hay testimonio escrito.

¹¹ Cabe señalar que el año en que comienzan los rescates financieros corresponde con el momento en que se inicia la elección democrática de alcaldes. Si bien no se conocen testimonios de rescate previo, no hay evidencia suficiente como para señalar que ellos no ocurriera. Al respecto, el juego democrático aumenta la transparencia del sistema, a la vez que puede generar mayores presiones políticas para rescatar a municipios en crisis.

Presupuestos de la Nación. Asignaciones extrapresupuestarias a las municipalidades, como a cualquier otra repartición pública, requieren de un decreto del Ministerio de Hacienda. El procedimiento esperable en este caso era que se dictaran decretos asignando recursos al Ministerio del Interior para que se distribuyeran a las municipalidades. Sin embargo, al investigar en esta materia se pudo comprobar que la modalidad en que el Estado entrega recursos adicionales a las municipalidades atañe a fondos generales de la nación sobre los cuales la autoridad económica tiene un control directo. Se trata de las operaciones del Tesoro Público y específicamente, del Programa de Operaciones Complementarias. La posibilidad de discriminar que decretos del Tesoro están dirigidos a municipalidades se transforma en una tarea imposible. Como bien señalaron los entrevistados, los trasposos se realizaron de forma que no quedara constancia del procedimiento, bajo la lógica de no sentar precedentes que pudieran ser señales motivadoras de comportamiento fiscal indisciplinado para las municipalidades.

Según informan las autoridades, los recursos a los que se echó mano para ayudar a las municipalidades deudoras en los años 92 y 93 corresponden a la sobretasa de contribuciones que se había recaudado antes de modificar la Ley sobre avalúo fiscal. Esos recursos excedentes del presupuesto público se distribuyeron a todas las municipalidades del país utilizando como criterio la misma metodología de distribución del FCM. Además, en un procedimiento paralelo y acudiendo a las mismas platas, se distribuyeron recursos en forma discrecional con el objetivo de ayudar a las municipalidades deudoras.

Sin embargo, al cabo del tiempo, se observó que los problemas no se habían resuelto, con la excepción de Antofagasta. El caso de Valparaíso es paradigmático por el monto de la deuda y porque, no obstante los compromisos asumidos con los Ministerios de Interior y de Hacienda, reiteró su práctica y se cree que motivó a otras comunas de la V región a imitar este comportamiento. En efecto, en septiembre de 1998 solo Valparaíso concentra el 37,5% de la deuda. Agrupadas las cuatro comunas deudoras de la provincia de Valparaíso, V región, concentran el 65,5%.

Las decisiones de rescate financiero de la época fueron tomadas por las autoridades políticas, directamente por el Ministerio del Interior. De acuerdo a información recogida en las entrevistas, entre las razones que pesaron estuvieron presentes, en concordancia con el

Ministerio de Hacienda: criterios políticos, en especial en el caso de los alcaldes de las comunas de la V región, la mayoría demócrata cristianos (el partido que encabezaba entonces la coalición de gobierno), la capacidad de presión del alcalde demandante y la gravedad del caso. Se señala el ejemplo de un alcalde demócrata cristiano de una comuna rural de la VI región (San Clemente) que visitaba con frecuencia a las autoridades del nivel central, exponía dramáticamente su caso, planteaba sus problemas personales y se quejaba amargamente. Ha sido ayudado (al menos) en dos ocasiones.

Determinantes del endeudamiento previsional: Algunos resultados preliminares

Al examinar el tipo de comunas deudoras se observa que éstas son, en promedio, más grandes que las no deudoras. Mientras que las primeras corresponden al 9,3% del total de comunas del país, absorben un 13,3% de la población. Las no deudoras en cambio, representan al 90,6% del total de comunas y sin embargo, absorben sólo el 86,7% de la población total.

Las comunas deudoras se encuentran además en mejor situación relativa que las no deudoras en términos de la vulnerabilidad promedio de sus habitantes y bajo el promedio nacional de vulnerabilidad. Son municipalidades que transfieren menos recursos a educación por alumno y que cuentan con un menor ingreso municipal per cápita¹².

Finalmente, los alcaldes de procedencia demócrata cristiana tienen una representación levemente superior al resto de los partidos políticos entre las comunas deudoras.

Cuadro N°4. Determinantes del endeudamiento previsional

Comunas	% respecto del total de comunas	Población Total	% de población respecto de población total	% de alcaldes Demócrata Cristianos	Ingreso Municipal per-cápita (\$)	Transferencia municipal por alumno (\$)	Vulnerabilidad Promedio
Deudoras	9,3%	1.910.301	13,27%	32,25%	45.958	31.622	0,46
No Deudoras	90,6%	12.474.997	86,7%	29,47%	68.201	42.168	0,51
Promedio Nacional	100%	14.385.298	100%	29,72%	57.080	36.895	0,49

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

El no pago de cotizaciones previsionales ha motivado activas protestas del gremio docente y un llamado de atención por parte de la Organización Internacional del Trabajo al Gobierno de Chile conminándolo a resolver la situación. Los alcaldes enfrentan demandas legales por parte de las administradoras de fondos de pensiones¹³. Ante la crítica situación, hacia 1997 el Gobierno determinó que las municipalidades deudoras no tenían como superar el problema, además de considerar grave la situación generada con los profesores y decidió, por lo tanto, ayudar. Se inician de esta forma las gestiones que permitan una solución que, junto con resolver el problema de las deudas, impidan que el problema vuelva a repetirse.

Para resolver el problema se constituyó una comisión intergubernamental compuesta por representantes de la SUBDERE, el Ministerio de Educación, de Salud, la Subsecretaría de Previsión Social y el Instituto de Normalización Previsional, INP. Esta comisión estudió los casos de todas las comunas deudoras del país, especialmente de las 12 más comprometidas. Ante la firmeza de las autoridades al asegurar que no habría nuevos rescates ni cambio en las reglas del juego, las municipalidades se sumaron a la iniciativa de la SUBDERE para evaluar alternativas y formas para cancelar el compromiso pendiente. Se realizó un calendario de reuniones durante el mes de Octubre de 1997 con cada uno de los alcaldes y directores de educación municipal. Fruto de esas reuniones se establecieron acuerdos, los que incluyen rebajar en un porcentaje los intereses adeudados al INP, lo que va en beneficio de las municipalidades, y establecer un rígido plan de pago mensual de la deuda. Adicionalmente, se contemplan otras medidas en casos particulares: Valparaíso se compromete a vender activos¹⁴. Con Lota, Victoria, San Miguel y Tierra Amarilla se acuerda la realización de un estudio y plan de racionalización de la administración financiera de la educación municipal. La Serena se compromete a aumentar en un 100% la transferencia municipal a educación. El Ministerio de Educación se compromete a revisar situaciones

¹² Más adelante, al examinar qué factores influyen en el monto de la deuda en el caso de las 31 comunas deudoras, se observará que a mayor ingreso municipal per cápita, mayor es el monto de la deuda previsional por docente de la municipalidad.

¹³ Incluso en el mes de julio de 1999, el alcalde de la comuna de Victoria fue detenido por la justicia y salió con libertad luego del pago de una fianza.

¹⁴ La Municipalidad de Valparaíso efectivamente enajenó la ex cárcel pública vendiendo la propiedad al Ministerio de Bienes Nacionales en una cifra inferior al precio de mercado. Otras comunas han intentado una

específicas de subvenciones para determinadas escuelas en el caso de algunos establecimientos no asimilados a la asignación rural o de piso rural, por ejemplo en la comuna de Tierra Amarilla.

Posterior a esos acuerdos firmados, cuando ya las decisiones definitivamente se han tomado, con el INP se establece un “Contrato de Transacción” que establece los compromisos entre las partes y que indica que el no cumplimiento de una cuota de las pactadas anula el acuerdo.

En segundo lugar, de esta comisión surge la idea de ayudar a las municipalidades deudoras mediante un mecanismo de “autopréstamo”, con arreglo a sus ingresos futuros por concepto del Fondo Común Municipal. Para ello el ejecutivo envía al parlamento un proyecto de Ley que faculta al fisco para efectuar, por una sola vez, un anticipo de la participación que corresponda a la municipalidad respectiva en el Fondo Común Municipal, con el objeto de saldar la deuda por concepto de imposiciones previsionales devengadas al 31 de Julio de 1998. Se precisa en la Ley que esta ayuda solo es viable para municipalidades con sus cotizaciones previsionales al día a contar de Octubre de 1998.

Sin embargo, pocas municipalidades han decidido optar por esta solución. Como se pudo apreciar a través del estudio cualitativo, más bien están empeñadas en lograr flexibilidad en los plazos confiando en que por medio de drásticos procesos de racionalización, podrán cancelar sus compromisos pendientes. Cuatro municipalidades deudoras que han decidido no postular al mecanismo de anticipo del FCM continúan en situación de no pago de deudas previsionales en la actualidad: Valparaíso, Chimbarongo, La Serena y San Miguel, aunque en todos los casos están realizando esfuerzos por disminuir el problema. Sin embargo, no puede descartarse que estas municipalidades aspiran e insisten en un rescate financiero, como se podrá apreciar al presentar el caso de La Serena incluido en el estudio de casos.

Con el propósito de profundizar en las razones que explican el comportamiento deudor y de establecer qué variables comunales, financieras y políticas inciden en el problema, se realizaron dos ejercicios econométricos cuyos resultados se exponen en la siguiente sección.

operación similar. Por ejemplo, Quilpué planteó a la SUBDERE la alternativa de vender unos terrenos al

2.3 ¿Con qué variables se asocia la deuda de cotizaciones previsionales? Análisis econométrico

En un intento por establecer qué factores permiten explicar el fenómeno de las deudas previsionales con los docentes, se realizaron dos ejercicios econométricos. El primero analiza qué variables inciden sobre la probabilidad o proclividad de las municipalidades de incurrir en comportamiento deudor. El segundo ejercicio indaga acerca de las variables que explicarían el monto de la deuda previsional.

Ejercicio Econométrico N°1

Este ejercicio indaga acerca de las causas que aumentan la probabilidad de un municipio de incurrir en deuda previsional. Utiliza como variable dependiente una variable dummy que toma el valor 1 en el caso que se trate de un municipio deudor y 0 en caso contrario. Recordemos que los municipios deudores de acuerdo a las definiciones aquí adoptadas son 31.

Se consideraron las siguientes variables:

- a) Variables asociadas a características del municipio tales como: el tamaño del municipio, medido a través del número de habitantes de la comuna y el número de docentes contratados por municipio, la ubicación geográfica, medida a través de la asignación de zona¹⁵ y vulnerabilidad socioeducativa de la comuna, medida a través del índice de vulnerabilidad que se utiliza para asignar las raciones alimenticias a escolares.

La hipótesis respecto de estas variables es que existiría una mayor probabilidad de que una comuna incurra en deuda previsional mientras mayor es el porcentaje de zona, mayor el índice de vulnerabilidad, menor el número de habitantes y mayor es el número de docentes contratados por el municipio

Estado, pero el gobierno declaró no disponer de los recursos necesarios.

¹⁵ La asignación de zona es una asignación adicional promedio por sobre las remuneraciones que reciben los docentes que ejercen en escuelas municipales de comunas aisladas. Varía entre 0% a 140% por sobre el sueldo bruto.

(esto es considerando el efecto de cada una de las variables antes mencionadas, controlando por el resto de las variables).

- b) Variables relacionadas con los recursos municipales, tales como: ingresos municipales totales por habitante, variación de los ingresos municipales totales percibidos entre 1995 y 1996 por la comuna.

En relación a estas variables, la hipótesis es que aumentaría la probabilidad de tratarse de un municipio deudor mientras menor es el ingreso municipal por habitante y si se ha presentado una disminución en ingresos municipales en el período 1996 y 1995.

- c) Variable asociada a aspectos políticos: partido político del alcalde, medido a través de una variable dummy que adopta el valor 1 cuando el alcalde pertenece a un partido político de la coalición de gobierno y el valor 0 en caso contrario.

Sobre la base de las entrevistas realizadas a autoridades del nivel central del Estado, la hipótesis que se barajó en relación a la preferencia política de los alcaldes es que en aquellos casos en que los alcaldes fueran de la misma línea política que la coalición, sería más probable encontrar el comportamiento deudor.

- d) Variables asociadas a la gestión educacional del municipio: asistencia promedio de los alumnos a los establecimientos municipales de la comuna, relación alumno/docente promedio de los establecimientos educacionales municipalizados, salario promedio de los docentes que se desempeñan en los establecimientos educacionales municipales de la comuna y tamaño promedio de los establecimientos municipales de la comuna.

En relación a este conjunto de variables, la hipótesis que se manejó es que las municipalidades con mayores problemas de gestión serían también aquellas con mayor probabilidad de asumir deudas previsionales con sus docentes. Los problemas de gestión se reflejan en una baja relación alumno/docente y en menor cantidad de matrícula en los establecimientos municipales de la comuna.

- e) Variables que reflejan el grado de compromiso con la educación: tasa de repitencia promedio de los establecimientos municipales de la comuna e inversión real efectuada en educación por el municipio.

En relación a logros educacionales, se supuso como hipótesis que sería mayor la ocurrencia de comportamiento deudor entre aquellas municipalidades con menores logros educacionales.

El estudio econométrico se realizó utilizando información para el año 1996 por cuanto para este año se cuenta con información respecto de todas las variables explicativas del modelo. El modelo se definió de la siguiente manera¹⁶:

$$\begin{aligned}
 DEU_PREV = & \alpha + \beta_1 LOG(POB) + \beta_2 LOG(DOC) + \beta_3 ZONA + \beta_4 VUL + \\
 & \beta_5 LOG(INMU_PC) + \beta_6 LOG(INV_REALED) + \\
 & \beta_7 VAR_INMU + \beta_8 PART_POL + \beta_9 ASI_PROM + \\
 & \beta_{10} ALDOC + \beta_{11} LOG(WDOC) + \beta_{12} MPEM + \\
 & \beta_{13} TAREMU + \varepsilon
 \end{aligned}$$

Donde:

¹⁶ Cabe señalar que, como resultado del test de razón de verosimilitud entre el modelo original y el modelo restringido y dado que no fue posible rechazar la hipótesis nula de la redundancia en el modelo original, se descartaron del modelo econométrico algunas variables independientes o explicativas que originalmente parecían relevantes. Estas variables fueron: número de establecimientos municipales de la comuna que recibieron asignación de área geográfica y asignación de piso rural, dependencia del Fondo Común Municipal,

DEU_PREV = variable dummy que toma valor 1 si municipio es deudor del Sistema Previsional y 0 en caso contrario.

POB = número de habitantes por comuna.

DOC = número de docentes por comuna.

ZONA = porcentaje de asignación de zona de la comuna, varía entre 0 y 1,4.

VUL = índice de vulnerabilidad promedio de los establecimientos municipales de la comuna. Este índice varía entre 0 a 1, representando mayor vulnerabilidad el 1.

INMU_PC = ingreso municipal total por habitante de la comuna.

INV_REALED = inversión real en educación realizada por el municipio.

VAR_INMU = Variación ingresos municipales totales entre 1995 y 1996 para cada comuna.

PART_POL = variable dummy que toma valor 1 si el alcalde del municipio pertenece a un partido político de la coalición de gobierno y 0 en caso contrario.

ASI_PROM = asistencia promedio de los alumnos a establecimientos municipales de la comuna. La asistencia promedio varía entre 0 y 1.

ALDOC = relación promedio alumno/docente de los establecimientos municipales de la comuna.

WDOC = salario promedio de los docentes que se desempeñan en establecimientos municipales por comuna.

MPEM = matrícula promedio de establecimientos municipales de la comuna.

TAREMU = tasa promedio de reprobación de los alumnos de establecimientos municipales de la comuna.

Los resultados de la estimación del modelo utilizando el método de estimación Probit se presentan en el siguiente cuadro:

variación del Fondo Común Municipal entre 1995 y 1997, puntaje promedio obtenido por los alumnos de

establecimientos municipales de la comuna en la prueba SIMCE matemática y castellano.

Cuadro N°5. Estimacion Modelo Probit(*)¹⁷

Probit Estimates		Number of obs = 267		
Log Likelihood = -66.763506		chi2(13) = 32.47		
		Prob > chi2 = 0.002		
		Pseudo R2 = 0.1956		
Var. Dependiente	Coef.	Std. Err.	Test – t	P> t
Deu_prev				
Log(pob)	-1.2664	0.6611	-1.916	0.055
Log(doc)	1.5179	0.6156	2.466	0.014
Zona	-3.9904	1.3646	-2.924	0.003
Vul	-3.2355	1.5528	-2.084	0.037
Log(inmu_pc)	-0.3432	0.3253	-1.055	0.291
Log(inv_realed)	-0.2370	0.0967	-2.450	0.014
Var_inmu	0.1386	0.3532	0.392	0.695
part_pol	-0.1271	0.2574	-0.494	0.621
Asi_prom	-6.3779	8.4448	-0.755	0.450
aldoc	-0.0447	0.0508	-0.881	0.378
Log(wdoc)	1.6530	0.9211	1.795	0.073
Mpem	-0.0001	0.0012	-0.122	0.903
Taremu	14.6672	7.4162	1.978	0.048
constant	-4.1051	14.4359	-0.284	0.776

(*): Las variables estadísticamente significativas se presentan en “negrita”.
 Log (pob) y Log (wdoc) son significativas a un nivel de confianza del 10%,
 las restantes, a un nivel de confianza del 5%.

El ejercicio permite establecer qué variables explican la mayor probabilidad de que un municipio sea deudor del sistema previsional y cuáles parecen no tener relevancia en la probabilidad de dejar de pagar cotizaciones previsionales. Tal como es posible apreciar del cuadro anterior, las variables referidas a aspectos políticos o las asociadas a la gestión del municipio no tienen incidencia. En relación a las características comunales, los recursos municipales y los logros educacionales, se detectó que las variables que inciden son:

- a) El numero de docentes contratados en la comuna, la zona geográfica y la vulnerabilidad. Destaca el hecho que el numero de docentes contratados por el municipio posea un efecto positivo sobre la probabilidad de que un municipio incurra en deuda previsional, lo que puede explicarse porque más docentes

¹⁷ El modelo econométrico aquí presentado adicionalmente fue estimado utilizando el método de estimación Probit, cuyos resultados no difieren de los obtenidos a través del método Logit (ver Anexo).

pueden constituir mayor presión frente al gobierno central para que se haga cargo de las deudas previsionales que no pagaron los municipios.

Otro resultado que destaca es que mientras mayor es el aislamiento (porcentaje de zona) o el índice de vulnerabilidad socioeconómica, menor es la probabilidad de que se trate de un municipio deudor. Por su parte, en relación a la vulnerabilidad socioeducativa, mientras mayor es el índice de vulnerabilidad, menor es la probabilidad de que se trate de un municipio deudor. Ambos resultados sugieren que los municipios que incurren en deuda son aquellos urbanos con menores problemas de vulnerabilidad, lo cual es un resultado que no se refleja en nuestras hipótesis originales. En otras palabras, mientras que los municipios pobres tienden a pagar, los ricos son los que más acumulan deudas previsionales. Esto sugiere que los episodios de indisciplina no sólo son indeseables desde el punto de vista de la eficiencia, sino también desde el punto de vista de la equidad.

b) Entre las variables relacionadas con el compromiso municipal con la educación, se encontró que las comunas que más invierten en educación tienen menor probabilidad que ser deudoras y que mientras mayor es la tasa de repitencia de los alumnos, mayor es la probabilidad de que un municipio sea deudor. Esto sugiere que a mayor compromiso con la educación, menor comportamiento deudor.

A partir de estos resultados, se indagó acerca de la magnitud que significa un aumento de 1 punto porcentual de cada una de las variables significativas, en la probabilidad de que un municipio sea deudor del sistema previsional.

La probabilidad de un municipio promedio de ser deudor es igual a 2,85%. Por su parte, un aumento de 1% en el número de docentes contratados en un municipio implica un aumento de 18,4% en la probabilidad de ser deudor, *ceteris paribus* el resto de las variables.

Del mismo modo, un incremento de 1% en el porcentaje de asignación de zona implica una disminución promedio en la probabilidad de que se trate de un municipio deudor igual a 1,8%, *ceteris paribus* el resto de las variables explicativas del modelo. Por otro lado, un incremento de 1% en el índice de vulnerabilidad y de igual cantidad en la inversión real en educación, significan una disminución promedio en la probabilidad de que el municipio sea deudor igual a 3,7% y 4,7%, respectivamente. Por último, un aumento de 1% de la tasa de repitencia implica un aumento en la probabilidad de ser un municipio deudor de 2,5%.

Cuadro N°6. Aumento en Probabilidad de Ser Municipio Deudor(*)

Variable Independiente	Aumento en P (deu_prev=1)	Media Variable
Log(doc)	18.37%	4.9253
Zona	-1.83%	0.2018
Vul	-3.71%	0.5083
log(Inv_real)	-4.65%	8.7386
Taremu	2.54%	0.0748

(*): La probabilidad de ser municipio deudor fue evaluada en las medias de cada una de las variables independientes (X_i) del modelo.

Ejercicio Econométrico N°2

El segundo ejercicio indaga acerca de los factores que inciden en el monto de la deuda previsional. La variable independiente corresponde al monto promedio de deuda por docente en cada municipio (deu_doc)¹⁸. Las variables explicativas o independientes están definidas bajo la misma lógica que en el ejercicio anterior.

Así, el modelo a estimar es¹⁹:

¹⁸ Recordar que los municipios con deuda por docente positiva son aquellos 31 municipios que poseen una deuda promedio por docente superior a \$100.000.

¹⁹ La definición de la nomenclatura utilizada para nombrar cada variable es la misma usada en el modelo de municipios deudores y no deudores anteriormente presentado.

$$\text{Log(DEU_DOC)} = \alpha + \beta_1\text{LOG(POB)} + \beta_2\text{ZONA} + \beta_3\text{VUL} + \beta_4\text{LOG(INMU_PC)} + \beta_5\text{LOG(INV_REALED)} + \beta_6\text{ASI_PROM} + \beta_7\text{ALDOC} + \varepsilon$$

El modelo anterior fue estimado a través de mínimos cuadrados ordinarios, considerando solo a las comunas con deuda positiva²⁰. Debido a la pérdida de grados de libertad en la estimación, solo se han considerado siete variables independientes. Los resultados de este modelo de corte transversal se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro N°7
Estimacion Modelo de Corte Transversal (*)

Dependent Variable: LOG(DEU_DOC)				
Method: Least Squares				
Sample: 1 31				
Included observations: 25				
Excluded observations: 6				
White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	5.96122	7.130611	0.836004	0.4147
LOG(POB)	1.123285	0.19383	5.795206	0
ZONA	-4.42677	2.134383	-2.07403	0.0536
VUL	-0.457918	1.210117	-0.378408	0.7098
LOG(INMU_PC)	1.380501	0.36242	3.80912	0.0014
LOG(INV_REALED)	-0.282168	0.180921	-1.559622	0.1373
ASI_PROM	-15.2964	7.413084	-2.06343	0.0547
ALDOC	-0.12058	0.049912	-2.41577	0.0272
R-squared	0.745432	Mean dependent var		12.75243
Adjusted R-squared	0.64061	S.D. dependent var		1.074711
S.E. of regression	0.644281	Akaike info criterion		2.212973
Sum squared resid	7.056657	Schwarz criterion		2.603013
Log likelihood	-19.66216	F-statistic		7.111393
Durbin-Watson stat	2.499648	Prob(F-statistic)		0.00047

(*): Las variables estadísticamente significativas se presentan en “negrita”.

²⁰ Este modelo fue adicionalmente estimado utilizando la especificación Tobit, pero los resultados de esta especificación corresponden a los resultados de Probit, lo que significa que Tobit estaría respondiendo a la pregunta: ¿cuando es un municipio deudor? y no a la pregunta: ¿qué explica el monto de deuda contraído por un municipio? (ver cuadro anexo).

De acuerdo a los resultados señalados en el cuadro anterior, las variables que poseen una incidencia significativa sobre el monto de la deuda previsional por docente son:

- a) Las variables asociadas a características del municipio, tamaño y zona geográfica. Mientras mayor es el tamaño de la comuna, mayor el monto de deuda por docente y mientras mayor es el aislamiento del municipio, menor es el monto de deuda por docente que posee dicho municipio, *ceteris paribus* el resto de las variables.
- b) Respecto a los recursos municipales, se comprueba que a mayor ingreso municipal por habitante de la comuna, mayor es el monto de deuda por docente del municipio, lo que comprueba nuevamente que el fenómeno de la deuda previsional y de su magnitud es propio de comunas urbanas y ricas.
- c) En relación a la gestión municipal, destaca en este ejercicio una información que no aparecía anteriormente y que dice relación con que mientras mayor es la asistencia promedio de los alumnos, menor es el monto de deuda por docente del municipio. Esto debido a que mientras mayor es la asistencia promedio, mayor es el monto de recursos vía subvención que recibe el municipio mensualmente. Por otro lado, mientras mayor es la relación alumno/docente, menor es el monto de deuda. Este resultado nos permite pensar en la hipótesis de que el monto de deuda esta relacionado con gestión municipal, ya que una mejor gestión (mayor relación alumno/docente) implicaría un menor monto de deuda.

De todas las variables explicativas significativas, se observa que aquella que posee una mayor incidencia en el monto de deuda por docente, es la asistencia promedio de los alumnos a los establecimientos municipales de la comuna, presentando un β estimado igual a -15.3 .

A partir de los dos modelos econométricos estimados, es posible concluir que los municipios con mayor probabilidad de ser deudores son aquellos ubicados en áreas urbanas no aisladas, con escasa vulnerabilidad y gran número de docentes. Asimismo, son estos municipios los que presentan una mayor deuda por docente. Esto da cuenta de que las

características geográficas y socioeconómicas adversas no son causa del incumplimiento de las obligaciones laborales con los docentes.

En segundo lugar, se aprecia que los municipios con mayor probabilidad de ser deudores son aquellos que en promedio presentan una menor inversión real en educación y que poseen mayor ingreso municipal per cápita. Se puede desprender de lo anterior que quienes dejan de pagar cotizaciones previsionales lo hacen por razones políticas, no porque enfrentan mayores problemas financieros. Estiman que vale más la pena orientar los recursos disponibles a otras áreas de la gestión municipal.

En tercer lugar se aprecia que las comunas con mayor probabilidad de ser deudoras son aquellas cuyos alumnos poseen en promedio un menor rendimiento, medido a través de la tasa de reprobación, lo que nuevamente indica que se trata de municipios sin compromiso con la provisión de un servicio de educación de calidad.

Por último, el factor que explica en mayor grado el monto de la deuda por docente es la asistencia promedio. Municipios que poseen en una menor asistencia promedio, lo que significa una menor cantidad de recursos traspasados desde el nivel central, poseen en promedio una mayor deuda previsional por docente. Esto significaría que las comunas con mayor deuda son aquellas que poseen una mala gestión educacional, que se refleja en la baja asistencia.

Así como en esta sección profundizamos en un análisis de tipo cuantitativo y econométrico, en la siguiente sección revisaremos desde una perspectiva cualitativa qué factores inciden en las deudas previsionales desde la perspectiva de las municipalidades.

2.4 Las modalidades en que el nivel central ayuda a los municipios

En esta sección veremos cuales son los mecanismos discrecionales de que dispone el Gobierno Central para proveer ayuda financiera a los municipios. La utilización de estos mecanismos hace que, en determinadas circunstancias, la indisciplina fiscal pueda ser beneficiosa para el municipio: los deudores previsionales tienden a recibir más ayuda que los que no tienen deuda.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, dispone de algunos mecanismos mediante los cuales puede ayudar a las municipalidades en situación de

crisis financiera. Adicionalmente a la modalidad de transferencias directas que, además de poco frecuentes, es difícil de establecer con exactitud, se utilizan los recursos de inversión asociados e los ítems de emergencia de los programas de inversión FNDR y PMU e ítem de emergencia del FCM y asesoría técnica directa.

El ítem de emergencia de los programas de inversión y del FCM

Tres fondos de administración directa del Ministerio del Interior a través de la SUBDERE, consignan un porcentaje de recursos para asignar a las municipalidades con criterios de emergencia y de eficiencia en la gestión municipal. Estos son el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) y el fondo solidario de distribución de recursos municipales, Fondo Común Municipal (FCM)²¹. El porcentaje de recursos que reservan estos fondos para emergencia es asignado directamente por la SUBDERE, con el concurso de las respectivas Intendencias. El FNDR y el FCM reservan el 10% de sus recursos y el PMU reserva el 20%.

Los criterios de eficiencia y emergencia con que se distribuyen los recursos varían según el fondo:

FNDR: distribuye un 5% de acuerdo a eficiencia según una fórmula que considera indicadores de gestión regionales. El porcentaje correspondiente a emergencia (5%) se asigna contra la presentación de proyectos que son postulados por el Intendente a la SUBDERE y cuya evaluación y aprobación la decide esa subsecretaría. Sobre estos recursos en concreto, la SUBDERE tiene amplio margen para tomar decisiones de asignación de los fondos²².

²¹ El FNDR es el más importante fondo para la inversión regional. La SUBDERE distribuye entre las 13 regiones los recursos anuales disponibles con criterios de equidad territorial y el Gobierno Regional selecciona los proyectos a realizar. El PMU es también un fondo de inversión regional destinado a proyectos de mejoramiento urbano. Los montos regionales los determina la SUBDERE, a su vez el Gobierno Regional establece prioridades comunales o provinciales pero son los municipios los que seleccionan los proyectos que realizarán. Por este motivo se señala que este fondo opera bajo la llamada modalidad IRAL (inversión regional de asignación local). El FCM se distribuye en todas las municipalidades del país de acuerdo a un coeficiente que se actualiza cada tres años y que utiliza indicadores de pobreza, población, porcentaje de predios exentos, ingresos municipales y otras variables.

²² Se pudo obtener información de los fondos de emergencia para los años 1997 y 1998 para el PMU y el FCM. La información respecto del FNDR no está disponible.

PMU: destina el 20% del total de recursos a proyectos de emergencia²³. Para acceder a estos recursos las comunas postulan proyectos a la Intendencia y el Intendente (máxima autoridad ejecutiva regional) los postula a la SUBDERE. El rol de estos fondos como mecanismo de ayuda financiera se verifica por la vía de fortalecer la inversión comunal y relevar a las municipalidades de esta tarea y, de esta forma, liberar recursos que pueden destinarse a gastos corrientes.

FCM: asigna el 5% de los recursos a apoyar proyectos de prevención de emergencias o gastos derivados de ellas. Estos recursos se distribuyen en un 30% para financiar proyectos de prevención de catástrofes naturales y proyectos de emergencia financiera que permitan incrementar los ingresos propios permanentes. Los proyectos para ambas categorías son presentados por los municipios al Intendente una vez al año. El intendente efectúa una priorización y remite los proyectos priorizados a la SUBDERE, que selecciona los proyectos aprobados. El 70% restante se destina directamente a solucionar emergencias y se distribuye en función de indicadores tales como disminución de los ingresos propios per cápita, crecimiento poblacional, catástrofes naturales, etc. En términos de ayuda directa a las municipalidades, este es el único mecanismo que libera recursos frescos, pero mediante la triquiñuela de presentarlos como proyectos y luego reasignar los recursos.²⁴

En todo caso, los aportes por esta vía son marginales y es difícil establecer las razones de fondo que están a la base de la decisión de transferir una cantidad de recursos a un municipio en particular.

²³ Como caso excepcional, en marzo de 1999 se allegaron recursos adicionales a este programa a través del Programa de Generación de Empleo, para paliar la crisis de cesantía por la que atraviesa el país.

²⁴ Las autoridades entrevistadas así lo señalan: La única excepción es el mecanismo de emergencia del Fondo Común Municipal que se asigna por la priorización que hace el Intendente antes del 30 de Septiembre de cada año. Ahí les llega plata para proyectos y uno les puede decir, esa plata que había solicitado para “paso peatonal”, puede usarlo para gasto operacional mediante el trámite de enviar una nota a la Contraloría General de la República (SUBDERE).

Haciendo un esfuerzo por buscar la relación entre estos fondos y las municipalidades con deudas previsionales se realizó un ejercicio econométrico. El objetivo de este ejercicio fue comprobar la hipótesis de que los mecanismos de traspaso de recursos extraordinarios a los municipios PMU y FCM de emergencia estarían siendo utilizados para traspasar recursos a las comunas deudoras de cotizaciones previsionales.

En este ejercicio se estima un modelo en el cual la variable explicativa corresponde a la suma de los recursos recibidos por los municipios en los años 1997 y 1998 a través de PMU y FCM de emergencia:

$$\begin{aligned} \text{PMU_FCM} = & \alpha + \beta_1 \text{DEU_PREV} + \beta_2 \text{LOG(POB)} + \beta_3 \text{LOG(TOTDOC)} + \\ & \beta_4 \text{ZONA} + \beta_5 \text{VUL} + \beta_6 \text{LOG(INV_REALED)} + \\ & \beta_7 \text{PART_POL} + \varepsilon \end{aligned}$$

Donde, PMU_FMU corresponde a los recursos recibidos vía PMU y FCM de emergencia por habitante en los años 1997 y 1998, medido en pesos promedio de 1996, y DEU_PREV es una variable dummy que toma el valor 1 en el caso que se trate de un municipio deudor y cero de lo contrario.

Los resultados de la estimación de este modelo se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro N°8
Modelo Corte Transversal para PMU mas FCM

Dependent Variable: PMU_FCM				
Method: Least Squares				
Sample: 1 305				
Included observations: 304				
Excluded observations: 1				
White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	21245	12094.01	1.756655	0.08
DEU_PREV	3051.446	1392.043	2.192063	0.0292
LOG(POB)	-2287.775	1876.746	-1.219011	0.2238
LOG(TOTDOC)	-4185.308	2500.576	-1.673738	0.0952
ZONA	22059.77	5715.804	3.859434	0.0001
VUL	-238.4897	6444.734	-0.037005	0.9705
LOG(INV_REAL)	2003.525	967.8726	2.07003	0.0393
PART_POL	71.48568	1373.568	0.052044	0.9585
R-squared	0.417762	Mean dependent var	6880.262	
Adjusted R-squared	0.403993	S.D. dependent var	16764.9	
S.E. of regression	12942.75	Akaike info criterion	21.80042	
Sum squared resid	4.96E+10	Schwarz criterion	21.89824	
Log likelihood	-3305.664	F-statistic	30.34046	
Durbin-Watson stat	1.676472	Prob(F-statistic)	0	

(*): Las variables estadísticamente significativas se presentan en “negrita”.

Tal como se puede apreciar en el cuadro anterior, la variable *deuda_prev* posee una relación positiva y significativa con el monto de recursos per-cápita recibido por los municipios, *ceteris paribus* el resto de las variables independientes. Del mismo modo, se puede apreciar que mientras mayor es el porcentaje de zona y mayor la inversión real en educación, mayor es el monto de recursos per-cápita recibidos vía PMU y FCM de emergencia.

El resultado de este modelo nos permite comprobar nuestra hipótesis que el traspaso de recursos a los municipios vía PMU y FCM de emergencia constituye un mecanismo a través del cual el nivel central ha ayudado a los municipios deudores.

2.5 El punto de vista municipal

Del total de las 31 comunas deudoras del sistema previsional, seleccionamos a seis para realizar un estudio de casos. La situación actual de estas comunas varía: algunas han logrado resolver los problemas e ir cancelando sus compromisos (Viña del Mar, San Clemente, Quinta Normal). Otras, si bien han realizado esfuerzos, arrastran severos problemas (La Serena), mientras que otras (Villa Alemana, Quilpué) se encuentran a medio camino, con un volumen significativo de deuda pendiente, pero con un proceso paulatino y constante de saneamiento financiero. De las seis municipalidades estudiadas sólo una se administra vía una dirección educacional municipal, las restantes operan como corporaciones. Todas estas municipalidades fueron “rescatadas”, lo que les permitió cancelar sus compromisos pendientes, pero en el corto plazo repitieron el comportamiento deudor.

Finalmente, 5 de las 6 municipalidades corresponden a comunas eminentemente urbanas, cuyo población total fluctúa entre 327.295 habitantes (Viña del Mar) y 80.401 habitantes (Villa Alemana). La única excepción la constituye San Clemente, con una población de 37.157 habitantes. Este dato es coincidente con los resultados del estudio econométrico antes expuesto, según el cual, los municipios con mayor probabilidad de ser deudores se ubican en zonas urbanas.

El estudio cualitativo se orientó a buscar respuesta a preguntas tales como: ¿qué motiva el no pago de la deuda previsional?, ¿existen aprehensiones en relación al problema político o social que se genera?, cuando el problema se agudiza ¿a quién se acude y con qué argumentos para solicitar ayuda?, ¿qué procedimientos se han implementado para pagar la deuda? y ¿cómo se evalúa la alternativa de “autopréstamo” con arreglo a fondos futuros del FCM que se pondrá en práctica?²⁵.

La decisión de no pagar cotizaciones previsionales siempre se toma por alguna crisis financiera. Es una decisión que toma el alcalde con dos expectativas; o bien a la espera de poder volver a pagar a la brevedad, lo que no se logra porque al cabo de dos o tres meses a la deuda se han sumado intereses, reajustes, multas y recargos y se torna inmanejable; o bien, a

²⁵ El estudio de campo se realizó entre los meses de marzo y julio de 1999. Consistió en un conjunto de entrevistas en profundidad realizadas a alcaldes, directores de las corporaciones o departamentos de educación, director de administración y finanzas municipal y secretario comunal de planificación. Adicionalmente se examinaron antecedentes, balances, memorias y material pertinente.

la espera de que la autoridad central resuelva el problema, ya sea puntualmente entregando más recursos a las municipalidades endeudadas, o estructuralmente modificando el canon de la subvención.

La crisis financiera que genera el comportamiento deudor puede ser de tres tipos: pérdida brusca de matrícula que inviabiliza la gestión educacional por el lado de los recursos provenientes de la subvención (Quinta Normal, San Clemente), mala administración de los recursos disponibles (Villa Alemana, Viña del Mar, Quilpué), o disminución de los recursos municipales por caída en el porcentaje de eficiencia del FCM (La Serena), lo que incide en la disminución de las transferencias municipales a educación²⁶.

Estos resultados coinciden con el estudio econométrico, que daba cuenta de la relevancia de la matrícula en la explicación del monto de la deuda. El ejercicio señalaba que aquellas municipalidades con menor asistencia promedio poseen en promedio una mayor deuda previsional por docente. La baja asistencia promedio y la disminución de la matrícula, disminuyen el monto de recursos provenientes de la subvención. Esto da cuenta de que las municipalidades deudoras exhiben, de acuerdo a datos del año 1996, problemas de gestión educacional.²⁷

Situaciones como éstas no representan casos excepcionales de crisis financiera insalvable. Entonces ¿por qué algunas municipalidades dejan de pagar las cotizaciones previsionales mientras que otros no lo hacen? La única respuesta apunta a la decisión política de los alcaldes de no entregar recursos adicionales a la educación municipal. No estuvieron dispuestos a aumentar las transferencias originalmente previstas. Ellos detectaron que si bien no podían dejar de pagar los gastos corrientes de la prestación del servicio, aquí

²⁶ El FCM contempla entre sus criterios de asignación de recursos un porcentaje para estimular la eficiencia en el uso de los recursos. Para el cálculo del porcentaje de eficiencia se utiliza una compleja fórmula que considera: 30% por concepto de aumento de ingresos propios, 15% por mejoría en los resultados SIMCE, 10% por capacitación de personal, 15% por superávit operacional, 15% por gastos en beneficio de la comunidad y 15% por aumento en la inversión real. En el caso de La Serena se produjo una caída relativa de los ingresos propios. En el caso de Quinta Normal, en 10 años la matrícula disminuyó en aproximadamente 8.000 alumnos que optaron por colegios particulares, lo que generó un enorme déficit. Además, los ingresos del nivel central iban en decrecimiento y se mantenía una estructura de costos fija.

²⁷ Por ejemplo, en relación con el caso de Viña del Mar se informó “En Viña hubo una combinación de factores, la subvención no era suficiente pero también es cierto que ha habido problemas de gestión”. Sobre Quilpué se comentó

“Aquí no existía gente preparada, el Secretario General de la Corporación era profesor y todo su equipo eran profesores, todo estaba mal administrado”.

había una posibilidad de bajar el gasto sin afectar el proceso educativo, al menos en el corto plazo.

Independientemente del origen del comportamiento deudor, se observa que las municipalidades no tuvieron la intención de cancelar sus compromisos, sino que esperaron ayuda del nivel central del Estado, la que provino directamente del Ministro del Interior.

El compromiso de las municipalidades ayudadas fue de sanear el hoyo financiero y continuar pagando regularmente la previsión de los docentes. La mayoría de las municipalidades pagaron sus compromisos pero posteriormente reincidieron. En dos casos, San Clemente y La Serena, hubieron nuevas ayudas. San Clemente recibió transferencias directas como caso único el año 1994 mientras que más recientemente, en 1997, La Serena recibió un anticipo del FCM de \$78 millones, sujeto a un convenio entre la SUBDERE, la Subsecretaría de Previsión Social y el Ministerio de Salud, el que debía devolverse en cuatro cuotas, lo que no se cumplió.

El no pago de las cotizaciones previsionales con el tiempo genera un ciclo complejo para las municipalidades deudoras que enfrentan las consecuencias cotidianas de la morosidad: profesores que no pueden jubilar, maestras que no pueden optar a sus licencias por enfermedad o embarazo. Por otra parte, las Asociaciones de Fondos de Pensiones (cada municipalidad se relaciona con diversas AFP de acuerdo a la opción que hayan tomado los trabajadores) inician demandas legales que comienzan a presionar sobre la gestión municipal. Las corporaciones o departamentos deben negociar con los estudios jurídicos que llevan las causas correspondientes, lo que hace que sumen a la morosidad, los costos de los abogados.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional desestimó cualquier alternativa de ayuda directa, dada la fracasada experiencia anterior. Como se señaló más arriba, inicia un proceso que tiene características de asesoría técnica: examina cada caso y, en conjunto con los directivos municipales, se determinan y acuerdan cursos de acción posibles. El resultado de estas gestiones influyó en una evidente mejoría en la administración del servicio municipal de educación.

Los directivos actualmente a cargo de los departamentos o corporaciones de educación, estiman que la educación es financiable y que los principales problemas son de

mala gestión. Estos equipos vinieron a reemplazar a los que protagonizaron las deudas, tienen un perfil profesional alto, ligado a disciplinas de administración y finanzas y, ya sea por su propia trayectoria o estimulados por las exigencias de la SUBDERE, inician procesos de racionalización de la gestión educacional que, a poco andar, empiezan a exhibir resultados notables. Tres ejemplos que vale la pena mencionar son los de Quinta Normal, Quilpué y Viña del Mar.

Quinta Normal, que durante 10 años perdía matrícula en forma sostenida a razón de 800 alumnos por año, inicia en 1998 una campaña de recuperación de alumnos con una gestión agresiva por captación de alumnado, logrando en un año un crecimiento de 17% (2.000 alumnos). La campaña se concentró en mejorar la imagen física de los establecimientos: fachadas, servicios higiénicos, casinos. Además se contrataron ejecutivos de alto nivel en la Corporación y se planteó como primera meta lograr niveles de equilibrio entre ingresos y gastos para, en una segunda etapa, abocarse al mejoramiento de los contenidos pedagógicos de la educación de los establecimientos de la comuna.

En Quilpué y Viña del Mar se tomaron medidas similares encabezadas por un mismo equipo que se desempeñó en Viña entre los años 95 y 96 y posteriormente en Quilpué desde el 97 hasta la fecha. Las primeras acciones de racionalización administrativa y financiera son de orden interno: se generan nuevos mecanismos de gestión tales como centros de costo independientes por establecimiento, elaboración de informes contables trimestrales con un formato estándar (para rendir cuentas ante la municipalidad y a la dirección provincial de educación), se enfatiza la gestión de proyectos con el objeto de atraer nuevos recursos a la municipalidad, se utiliza la ley de donaciones educacionales y los proyectos para extensión de jornada y se transforma la corporación en un organismo técnico capacitador del SENCE. Tanto la Ley de Donaciones, como la constitución de una OTEC (Organismo Técnico de Capacitación) al interior de la Corporación, constituyen iniciativas que atraen recursos a la educación municipal.

La Ley de Donaciones permite gestionar recursos provenientes de empresas privadas pudiendo los donantes descontar de impuestos una parte de los recursos donados.

Otras medidas de racionalización financiera utilizadas fueron las siguientes:

- a) *Jubilación anticipada*. Se han realizado dos planes de jubilación anticipada con aportes del MINEDUC para solventar las indemnizaciones. En un tercer programa de jubilación las corporaciones cancelaron la mitad de los gastos y el MINEDUC aportó la otra mitad;
- b) *Fusión de establecimientos*. Se evaluó que algunos establecimientos estaban perdiendo matrícula, tenían mala infraestructura, o no justificaban su mantención, lo que decidió el cierre de algunos de ellos. Algunos colegios opusieron una resistencia tenaz a esta medida, pero finalmente se han completado las absorciones programadas, y
- c) asesoría financiera a los establecimientos. Se ha ofrecido apoyo a los establecimientos para la racionalización de gastos e implementación de planes de austeridad.

En el caso de San Clemente y Villa Alemana se han desarrollado iniciativas similares (flujos de información y administración por centros de costos), pero con progresos más lentos en materia de gestión. Ante la adopción de medidas como las mencionadas, las municipalidades comienzan a visualizar que es posible solventar los gastos de la educación municipal con los recursos disponibles siempre y cuando se realice un buen manejo de los mismos.

El único caso que presenta diferencias importantes de lo hasta acá señalado corresponde a La Serena, único de los municipios estudiados que mantiene al frente de la administración de la Corporación a las mismas autoridades que estaban al momento de la crisis. En este caso, la deuda no es asumida como un error del pasado sino que se asocia a problemas del sistema de financiamiento. Esta municipalidad ha sido muy lenta en el pago de sus compromisos. Sostienen que, dado el monto de la deuda, la racionalización interna no es suficiente para superar el problema. Se trataría de un problema estructural cuya única solución sería, a juicio de la alcaldesa y los equipos municipales, que le salden la deuda y mejoren las transferencias del FCM, lo que aseguraría el no volver a caer en el problema.

En este caso también se han emprendido procesos de racionalización administrativa. Se implementaron programas de indemnización para jubilación de docentes a los que se acogió el 10% de la dotación, se han mejorado los índices de asistencia promedio, se

contrató una persona exclusivamente para la preparación y seguimiento de los proyectos presentados al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, lo que ha dado como resultado la aprobación de importantes recursos para inversión en infraestructura. Evalúan la posibilidad de aumentar ingresos a través de la venta de activos prescindibles (muebles e inmuebles), tanto municipales como de la corporación.

Estas medidas han permitido disminuir el aporte municipal a educación y se considera que el municipio se encuentra casi en el máximo potencial, por lo que no habría posibilidades de incrementar los ingresos propios permanentes. Encuentran, a su vez, que el nivel de gastos también se ubica en un buen nivel.

En relación a la alternativa de acogerse al mecanismo de anticipo del Fondo Común Municipal para solucionar de una vez el tema de las deudas previsionales, cabe mencionar que solo uno de los seis municipios deudores entrevistados ha contemplado la posibilidad de postular a este financiamiento: Villa Alemana. La mayoría de ellos considera que esta modalidad genera “pan para hoy día y hambre para mañana”, pues se trata de un préstamo sobre recursos futuros. Han optado, por lo tanto, por cumplir con las obligaciones pendientes.

El conjunto de los esfuerzos realizados modifica la creencia de que el sistema tiene ingresos variables y gastos fijos. Por un lado, aumentaron los ingresos buscando alternativas que van más allá de la subvención (ley de donaciones, actividades de capacitación laboral, presentación de proyectos, incremento matrícula) y, por otro, disminuyeron sustancialmente los gastos por la vía de mecanismos de jubilación anticipada y redistribución de los equipos docentes buscando profesionales más jóvenes (con menos trienios), fusión de escuelas y racionalización de gastos en general.

Lo anterior redonda y se relaciona con un creciente compromiso con la educación. Se aprecia que es un tema financieramente controlable y, por lo tanto, deja de ser una tarea asumida a la fuerza.

3. Conclusiones

En rigor, observamos que en Chile la situación de rescate financiero por parte del nivel central a los gobiernos subnacionales es un problema muy reducido a casos específicos que

no llegan a constituirse en problemas que pongan en cuestión los equilibrios macroeconómicos ni las bondades generales del modelo de descentralización fiscal.

El problema de indisciplina fiscal que se ha producido en la administración de los recursos de educación municipal tiene como origen un modelo de financiamiento que no financia la totalidad de los gastos corrientes de la administración educacional, a no ser que se inicien profundos y constantes procesos de racionalización administrativa, los que se han comenzado a desarrollar en el período más reciente.

Cuando estos procesos no se adoptan, las municipalidades se ven obligadas a traspasar recursos a educación (transferencias) de manera imprevista y creciente, lo que les impide utilizar sus recursos para otros propósitos del desarrollo municipal. En este contexto se genera, en algunos casos, una situación de indisciplina fiscal que se expresa como un endeudamiento encubierto, al no pagar las cotizaciones previsionales de los docentes.

Esta forma de indisciplina fiscal es propia de comunas urbanas y populosas, con escasa vulnerabilidad socioeconómica. Se trata también de municipios que poseen mayor ingreso municipal per cápita. Es decir, no son las municipalidades aisladas con dificultades estructurales de financiamiento, ni las municipalidades más pobres, ni las más precarias. Esto permite concluir que las razones que motivan la morosidad son consecuencia de una mala gestión educacional y de una consideración de tipo político (en un sentido de toma de decisiones y no de partido político). Se trata de alcaldes que tomaron la decisión política de no pagar, anticipando un posible rescate por parte del gobierno central y no son los alcaldes de las comunas con más problemas.

Cabe destacar que el hecho de que la situación de bailout se presente preferentemente en comunas que no son especialmente vulnerables, sugiere que el problema de la indisciplina fiscal implica un problema mayor de equidad del sistema.

El nivel central del Estado generó en algunas oportunidades operaciones de bailout. Estas corresponden a una situación particular de pocas municipalidades chilenas que ocurrieron entre los años 1993-94. Después de la mala experiencia de ayudar a las municipalidades sin que ello resolviera el problema, el gobierno adoptó una firme decisión de no intervenir. Dada la firmeza del nivel central del Estado en relación a no generar

nuevos mecanismos de rescate a administraciones municipales con problemas, estos han tendido a solucionarse.

Los mecanismos mediante los cuales esta solución se ha venido presentando tienen relación, por una parte, con el incremento del financiamiento de la educación y, por otra, con los esfuerzos de racionalización emprendidos.

Si bien las municipalidades argumentan que se ven enfrentados a un modelo en el cual los gastos son fijos y los recursos variables, dependiendo de la matrícula, lo que plantea una situación de desequilibrio difícil de superar, los casos estudiados indican que ésta es una ecuación que puede alterarse a favor del saneamiento de las finanzas municipales. Los gastos se pueden disminuir y racionalizar.

Bibliografía

- Aghón, G. 1994. "El Financiamiento Municipal: Principales Desafíos y Algunas Opciones." En: J. Abalos, G. Aghón, y A. Aylwin, editores. *Desafíos para el Fortalecimiento Municipal*. Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- Aghón, G., y C. Casas. 1994. "Descentralización en América Latina: Seminario Internacional Quito, Ecuador." En: J. Abalos, G. Aghón y A. Aylwin, editores. *Desafíos para el fortalecimiento municipal*. Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- . 1997. *El financiamiento municipal: Principales desafíos y algunas opciones*. Proyecto de descentralización fiscal en América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Aghón, G., y L. Letelier. 1996. "Local Urban Governments Financing: A Comparison Between Countries." *Estudios de Economía* 23(Número Especial): 77-97.
- Alvarez, E. 1995. "Problemas para impulsar el mejoramiento educativo en el municipio: lecciones desde la Pintana." En: R. Franco, editor. *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*. Serie Políticas Sociales N° 11. Santiago de Chile: CEPAL.
- Artana, D. y R. López Murphy. 1997. "Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: Una perspectiva latinoamericana." En: *Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1994. *Descentralización Fiscal: La búsqueda de equidad y eficiencia*. Informe Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, DC, Estados Unidos: BID.
- . 1997. *América Latina tras una década de reformas*. Informe Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, DC, Estados Unidos: BID.
- Carciofi, R., O. Cetrángolo y O. Larrañaga. 1996. *Desafíos de la descentralización: Educación y salud en Argentina y Chile*. Santiago de Chile: CEPAL.

- CEPAL/GTZ. 1997. *Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo*. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- Cox, C., y M.J. Lemaitre. 1999. "Social Sector Advances." En: G. Perry y D. Leipziger, editores. *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*. Washington, DC, United States: World Bank.
- Cox, C., y P. González. 1998. "Educación: De programas de mejoramiento a reforma". En: R. Cortázar y J. Vial, editores. *Construyendo opciones: Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Santiago de Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN)/Ediciones Dolmen.
- Cox, C. 1994. *Las Políticas de los Años Noventa para el Sistema Escolar*. Serie Políticas Sociales N° 3. Santiago de Chile: CEPAL.
- Di Gropello, E. 1997. *Descentralización de la educación en América Latina*. Serie Reforma de Política Pública, CEPAL N° 57. Santiago de Chile: CEPAL.
- Di Gropello, E., y R. Cominetti, compiladores. 1998. *La descentralización de la educación y la salud: Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Espínola, V. 1991. *Descentralización del sistema escolar en Chile*. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).
- . 1994. "La Descentralización de la Educación en Chile: Continuidad y Cambio de un Proceso de Modernización". En: V. Espínola, editor. *La construcción de lo local en los sistemas educativos: Descentralización los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*. Santiago de Chile: CIDE.
- Espínola, V. y otros. 1996. *Transformaciones en los procesos de descentralización: El caso de Chile*. Documentos de Trabajo N° 12. Santiago de Chile: CIDE.
- Espinosa, J., y M. Marcel. 1994. *Descentralización fiscal en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- Franco, R. 1995. "Gestión, Organización y Financiamiento del Sistema Educativo". En: R. Franco, editor. *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*. Serie Políticas Sociales N° 11. Santiago de Chile: CEPAL

- González, P. 1998. “Financiamiento de la Educación en Chile”. En: *Financiamiento de la Educación en América Latina*. Santiago de Chile: PREALC/UNESCO.
- Hevia, R. 1991. *La política de descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina: Estado del Arte*. Santiago, Chile: CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Programa de Capacitación.
- Larrañaga, O. 1991. “Fundamentos de las propuestas en Educación”. Santiago, Chile: Universidad de Chile. Documento.
- . 1995. “Descentralización de la educación en Chile: Una evaluación económica”. *Estudios Públicos* N° 60 (Separata).
- . Sin fecha. “Chile: A Hybrid Approach.” Santiago, Chile: Universidad de Chile. Mimeographed document.
- . 1996. “Descentralización y Equidad: El caso de los servicios sociales en Chile”. *Cuadernos de Economía* 33(100).
- Martner, G. 1998. “Finanzas municipales: Un estudio del Fondo Común Municipal”. Santiago, Chile. Documento mimeografiado.
- Puelles Benitez, M. de 1993. “Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa”. *Revista Iberoamericana de Educación* 3(1).
- Serrano, C. 1996. “Gobierno Regional e inversión pública descentralizada”. Colección de Estudios CIEPLAN N° 42.
- Serrano, C., y J. Rodríguez. 1998. “Como va el proceso de descentralización del Estado de Chile”. En: R. Cortázar y J. Vial, editores. *Construyendo Opciones: Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Santiago de Chile: CIEPLAN/Ediciones Dolmen.
- Shah, A., y J. Huther. 1997. “Una medición sencilla de la calidad del buen gobierno y su aplicación al debate sobre el nivel apropiado de descentralización fiscal”. En *Descentralización Fiscal en América latina, nuevos desafíos y agenda de trabajo; Proyecto Regional de descentralización Fiscal CEPAL / GTZ*.
- Spahn, P.B. 1997. “El gobierno descentralizado y el control macroeconómico”. En *Descentralización Fiscal en América latina, nuevos desafíos y agenda de trabajo; Proyecto Regional de descentralización Fiscal CEPAL / GTZ*.

- Stein, E. 1997. "Descentralización fiscal y tamaño del gobierno en América Latina". Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación. Documento mimeografiado.
- SUBDERE. 1994. *Fondo Común Municipal*, Serie Descentralización, Agosto. Santiago, Chile:
- Valenzuela, J.P. 1997. *Descentralización Fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile*. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, Serie Política Fiscal 101. Santiago, Chile: CEPAL/GTZ.
- Wiesner, E. 1997. "La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local." En: *Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo*. Santiago, Chile: CEPAL/GTZ.
- Winkler, D. 1994. "Diseño y administración de transferencias intergubernamentales: Descentralización Fiscal en América Latina". Documento para la discusión del Banco Mundial N° 235. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.
- Winkler, D. y J. Ferris. 1995. "Decentralization in education: Participation in the Management of Schools at the Local Level." Documento presentado en el Seminario "Decentralization and Local School Management", Banco Mundial, Washington, DC, Estados Unidos.

ANEXO

Cuadro N°1. Estimación Modelo Logit (*)

Logit Estimates			Number of obs = 267	
			chi2(13) = 32.64	
Log Likelihood = -66.679407			Prob > chi2 = 0.0019	
			Pseudo R2 = 0.1966	
Var. Dep. deu_prev	Coef.	Std. Err.	Test - t	P> t
Log(pob)	-2.6972	1.3060	-2.065	0.039
Log(doc)	3.1517	1.2259	2.571	0.010
zona	-7.7952	2.6845	-2.904	0.004
Vul	-6.3041	3.0240	-2.085	0.037
Log(inmu_pc)	-0.6704	0.6131	-1.093	0.274
Log(inv_realed)	-0.4330	0.1756	-2.466	0.014
Var_inmu	0.3353	0.7341	0.457	0.648
part_pol	-0.1514	0.4952	-0.306	0.760
Asi_prom	-12.3717	16.7263	-0.740	0.460
aldoc	-0.0856	0.1035	-0.827	0.408
Log(wdoc)	3.5689	1.8835	1.895	0.058
mpem	-0.0002	0.0022	-0.068	0.946
taremu	27.8233	13.8400	2.010	0.044
constant	-11.2654	27.4134	-0.411	0.681

(*): Las variables estadísticamente significativas se presentan en “negrita”.

Cuadro N°2. Estimación Modelo Tobit (*)

Tobit Estimates		Number of obs = 267		
Log Likelihood = -426.4272		chi2(13) = 36.29		
		Prob > chi2 = 0.0005		
		Pseudo R2 = 0.0408		
Var. Dependiente	Coef.	Std. Err.	Test - t	P> t
deu_doc				
Log(pob)	-1,420,153	798,429	-1.779	0.076
Log(doc)	1,819,297	756,189	2.406	0.017
Zona	-5,490,322	1,860,148	-2.952	0.003
Vul	-5,050,727	2,045,810	-2.469	0.014
Log(inmu_pc)	-382,731	399,647	-0.958	0.339
Log(inv_realed)	-253,439	126,141	-2.009	0.046
var_inmu	185,366	464,152	0.399	0.690
part_pol	-91,946	314,050	-0.293	0.770
asi_prom	-15,900,000	10,300,000	-1.540	0.125
aldoc	-88,460	62,145	-1.423	0.156
Log(wdoc)	1,803,886	1,167,923	1.545	0.124
mpem	-693	1,470	-0.472	0.638
taremu	14,800,000	9,659,741	1.527	0.128
Constante	4,909,139	17,900,000	0.274	0.784
_se	1,246,589	203,894	(Ancillary parameter)	

(*): Las variables estadísticamente significativas se presentan en “negrita”.

Cuadro N°3. Comparación Estimación Tobit vs. Probit

	Coeficientes Estimados	
	Probit * $\sigma=1.246.589^{28}$	Tobit
Log(pob)	-1,578,683	-1,420,153
Log(doc)	1,892,225	1,819,297
Zona	-4,974,420	-5,490,322
Vul	-4,033,347	-5,050,727
Log(inmu_pc)	-427,834	-382,731
Log(inv_realed)	-295,409	-253,439
Var_inmu	172,776	185,366
Part_pol	-158,450	-91,946
Asi_prom	-7,950,621	-15,900,000
Aldoc	-55,765	-88,460
Log(wdoc)	2,060,634	1,803,886
Mpem	-182	-693
Taremu	18,283,908	14,800,000
Constant	-5,117,349	4,909,139

²⁸ Para comparar las estimaciones de Probit y Tobit, es necesario multiplicar los coeficientes estimados a través de Probit por el σ estimado en Tobit.

Cuadro N° 4
Listado Comunas con Mayor Transferencia Municipal a Educación
Sobre Gasto en Educación, Año 1996
(más de 25%)

Comuna	Población	Matrícula	Transf. Municipal a Educ. por alumno	Gasto Total en Educ. por alumno
Ollague	433	41	320,244	855,756
Sierra Gorda	1.436	190	300,000	480,163
La Higuera	3.365	648	93,931	117,191
Santa Maria	12.693	1,348	64,153	256,234
El Tabo	5.222	672	58,786	221,993
El Quisco	7.143	806	58,981	216,939
Vichuquen	5.194	923	132,401	314,295
San Rosendo	4.345	865	77,103	299,829
Torres de Paine	498	42	321,429	1,011,048
Rio Verde	318	7	2,200,000	4,098,571
Laguna Blanca	935	51	578,431	1,212,627
San Gregorio	1.568	114	274,518	664,833
Porvenir	4.860	760	137,034	460,562
Primavera	1.449	163	119,939	468,988
Navarino	2.280	497	115,221	420,386
Santiago	229.850	41,028	105,750	306,496
Huechuraba	64.705	3,769	88,883	280,842
Recoleta	165.288	11,936	81,332	279,917
Providencia	110.103	12,905	89,890	271,001
Vitacura	82.754	2,876	160,232	344,385
Lo Barnechea	64.216	3,263	206,469	366,284
Las Condes	220.025	8,172	220,350	422,701
Ñuñoa	173.347	13,828	105,952	321,249
La Florida	392.302	24,178	48,046	178,553
San Miguel	80.609	8,245	76,366	268,976
La Cisterna	93.476	8,037	106,407	269,658
Pedro A. Cerda	123.393	9,452	68,883	223,600
Puente Alto	343.589	24,240	27,077	24,027
Pirque	12.678	2,008	148,060	313,180
Calera de Tango	13.288	1,914	67,540	209,468

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Ministerio de Educación.

Cuadro N° 5
Comunas con mayor transferencia municipal a educación por alumno y mayor
porcentaje de participación en el total del gasto en educación, Año 1996
(más de 100.000 y más de 25% respectivamente)

Comuna	Matrícula	Transf. Municipal a Educ. por alumno	Gasto Total en Educ. por alumno	Transf. Municipal a Educ/ Gto. Total en Educ.	Población	Ingreso Total Municipal (miles \$)
Ollague	41	320.244	855.756	37,4%	433	216.898
Sierra Gorda	190	300.000	480.163	62,5%	1.436	847.550
Vichuquen	923	132.401	314.295	42,1%	5.268	619.300
Tortel	69	135.029	818.536	16,5%	519	216.330
Torres de Paine	42	321.429	1.011.048	31,8%	498	228.186
Rio Verde	7	2.200.000	4.098.571	53,7%	318	210.569
Laguna Blanca	51	578.431	1.212.627	47,7%	935	204.502
San Gregorio	114	274.518	664.833	41,3%	1.568	233.499
Porvenir	760	137.034	460.562	29,8%	4.860	709.795
Primavera	163	119.939	468.988	25,6%	1.449	158.652
Navarino	497	115.221	420.386	27,4%	2.280	326.084
Santiago	41.028	105.750	306.496	34,5%	229.850	35.537.310
Vitacura	2.876	160.232	344.385	46,5%	82.754	9.964.950
Lo Barnechea	3.263	206.469	366.284	56,4%	64.216	7.017.028
Las Condes	8.172	220.350	422.701	52,1%	220.025	22.350.362
Ñuñoa	13.828	105.952	321.249	33,0%	173.347	8.868.802
La Cisterna	8.037	106.407	269.658	39,5%	93.476	3.388.999
Pirque	2.008	148.060	313.180	47,3%	12.678	1.123.432

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Ministerio de Educación.

Cuadro N°6
Comunas deudoras. N° de proyectos y monto de recursos recibidos por concepto de emergencia
PMU y FCM, 1997 y 1998

Comunas	PMU 97		PMU 98		FCM 97		FCM 98	
	Número de Proyectos	Monto per-cápita (pesos 1996)	Número de Proyectos	Monto per-cápita (pesos 1996)	Número de Proyectos	Monto per-cápita (pesos 1996)	Número de Proyectos	Monto per-cápita (pesos 1996)
Caldera	0	0	0	0	0	0	2	1.197
Tierra Amarilla	3	3.320	1	272	0	0	2	2.369
La Serena	0	0	0	0	23	2.130	17	1.451
La Higuera	2	6.575	0	0	1	4.056	1	5.448
Combarbala	5	2.900	2	716	3	1.640	3	859
Calle Larga	1	494	1	573	1	1.633	2	1.371
Nogales	3	3.624	1	1.188	1	632	2	818
Valparaíso	9	662	0	0	1	25	2	99
Viña Del Mar	0	0	2	697	1	55	2	187
Quilpue	3	193	1	177	1	17	1	24
Villa Alemana	1	57	2	97	1	225	1	45
San Fernando	0	0	0	0	0	0	0	0
Chimbarongo	1	504	0	0	0	0	0	0
Chepica	0	0	1	602	0	0	0	0
Santa Cruz	1	89	0	0	0	0	0	0
Marchigüe	1	1.354	1	167	0	0	0	0
San Clemente	3	500	1	97	0	0	0	0
Quillón	1	856	1	815	0	0	0	0
Lota	4	713	17	9.838	5	1.828	1	208
Angol	3	344	1	365	0	0	5	1.190
Curacautín	1	476	1	402	2	1.927	1	504
Victoria	2	402	0	0	0	0	4	805
Puren	1	405	1	1.595	0	0	4	4.117
Cunco	1	226	0	0	0	0	0	0
Curarrehue	2	6.114	0	0	0	0	3	6.381
Río Ibáñez	1	4.322	6	10.906	6	19.913	7	23.676
Conchali	0	0	0	0	2	250	0	0
Macul	0	0	0	0	1	98	0	0
San Miguel	2	135	0	0	4	757	0	0
Quinta Normal	1	34	0	0	3	460	1	164
Lampa	4	1.732	0	0	4	1.081	2	912
Promedio Nacional	2.04	1.161	3	1.801	2	1.517	3	1.786
Total Comunas		226		158		146		204
Total Recursos Distribuidos (miles de pesos 1996)		5.531.943		6.157.160		4.784.221		6.041.493

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SUBDERE.

Cuadro N°7

Comunas con menos de 5.000 habitantes y porcentaje de asignación de zona igual o superior al 80%. Número de proyectos y monto de recursos recibidos por concepto de emergencia PMU y FCM, 1997 y 1998

Comunas	PMU 97		PMU 98		FCM 97		FCM 98	
	Número de Proyectos	Monto per-cápita (pesos 1996)	Número de Proyectos	Monto per-cápita (pesos 1996)	Número de Proyectos	Monto per-cápita (pesos 1996)	Número de Proyectos	Monto per-cápita (pesos 1996)
Camarones	3	11.676	6	65.749	1	15.230	2	14.683
Camiña	0	0	11	47.146	4	16.588	0	0
Chile Chico	7	9.726	0	0	3	4.512	4	11.422
Cochrane	2	4.336	1	1.186	4	4.364	4	3.705
Colchane	1	845	1	697	3	11.264	1	2.947
Curaco De Velez	0	0	1	7.129	0	0	2	2.078
Futaleufú	1	3.213	3	5.285	0	0	2	16.645
Gral. Lagos	0	0	5	60.777	4	16.809	2	10.661
Guaitecas	2	3.461	0	0	1	5.663	1	3.980
Huara	0	0	2	5.806	3	7.178	0	0
Isla De Pascua	2	7.676	2	3.956	0	0	4	4.101
Juan Fernandez	0	0	3	59.945	1	37.417	0	0
Lago Verde	3	9.746	1	3.977	3	23.124	3	10.627
Laguna Blanca	0	0	0	0	1	18.573	0	0
Navarino	0	0	1	13.045	0	0	0	0
O'higgins	3	23.233	0	0	2	81.599	3	66.723
Ollague	0	0	0	0	0	0	0	0
Palena	1	8.295	5	17.888	0	0	11	57.161
Pica	0	0	0	0	2	7.079	1	3.031
Porvenir	1	3.960	2	5.283	0	0	0	0
Primavera	0	0	0	0	0	0	0	0
Puqueldon	0	0	0	0	0	0	0	0
Putre	0	0	9	25.750	5	6.959	3	4.635
Rio Ibañez	1	4.322	6	10.906	6	19.913	7	23.676
Rio Verde	0	0	0	0	0	0	0	0
San Gregorio	0	0	0	0	0	0	1	1.708
San Ignacio	0	0	0	0	0	0	2	217
Sn.P.De Atacama	0	0	1	11.893	0	0	5	13.697
Torres Del Paine	0	0	0	0	0	0	0	0
Promedio Nacional	2.04	1.161	3	1.801	2	1.517	3	1.786
Total Comunas		226		158		146		204
Total Recursos Distribuidos (M\$ 1996)		5.531.943		6.157.160		4.784.221		6.041.493

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SUBDERE.

Cuadro N°8

Antecedentes Generales de las Municipalidades incluidas en el estudio cualitativo, año 1996

Nombre Comuna	Población	Ingreso Total Municipal per-capita	FCM / Ingreso Total Municipal (%)	N° de Estab. Municipales	Matrícula Municipal	Relación Alumno / Docentes	Transf. Municipal a Educación (miles\$)	Monto deuda*
La Serena	132,379	36,865	21.9%	46	22,589	26	117,467	600,914
Viña Del Mar	327,295	54,408	8.7%	60	33,091	21	1,841,093	628,975
Quilpué	114,689	26,321	39.7%	25	13,620	22	125,994	1,501,968
Villa Alemana	80,401	26,362	52.3%	17	9,647	19	254,099	1,460,781
San Clemente	37,157	30,362	55.5%	45	6,698	18	224,550	185,102
Quinta Normal	110,442	31,988	18.0%	25	17,251	24	395,005	165,982
Los Angeles	153,284	29,894	29.3%	81	23,228	22	236,865	---
Peñalolén	199,194	22,697	57.8%	16	12,828	25	408,638	---
Curaco De Velez	9,139	36,354	73.6%	10	661	13	25,898	---
Puqueldon	11,403	30,759	74.1%	9	738	14	50,552	---

* Corresponde al monto de la deuda total llevado a pesos de 1998.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.