

ASPECTOS FINANCIEROS DE LA REFORMA MUNICIPAL DE 1979 A 1983

ERNESTO TIRONI

ABSTRACT

The author analyses the characteristics of Chilean Municipalities in the period 1930-1983. He verifies the systematic erosion of functions and responsibilities entrusted to the local governments while at the same time the state apparatus grew up considerably. The Municipal reform carried out in 1983 by the military government attempted to correct this situation so to enhance the political control of communities by local authorities. An important expansion of Municipal incomes occurs, but enormous differences between rich and poor communes persist.

1. LAS COMUNAS HASTA LA REFORMA

En este capítulo se examinan las características de los municipios chilenos en el periodo 1930-83, así como la forma en que fueron ellos evolucionando. Luego de mencionarse las responsabilidades y atribuciones que se les habían confiado, se describen las principales fuentes de financiamiento con que contaron en las dos décadas anteriores al advenimiento del régimen militar en 1973.

La Constitución Política de 1925, que reguló la vida del país durante casi 50 años, hasta el quiebre de la institucionalidad democrática a comienzos de la década del setenta, no definió en forma clara el papel que correspondería a los municipios. El fracaso de la experiencia de la "comuna autónoma" y el carácter históricamente unitario que había tenido hasta entonces el Estado pesaron en forma incontrarrestable para definir una estructura de poder fuertemente centralizada. Las Asambleas Provinciales, establecidas nominalmente en la Constitución como una forma de balancear el excesivo peso del Gobierno central que era el que designaba a los Intendentes, nunca llegaron a organizarse. Ningún partido hizo suya esta reivindicación y los intentos por introducir algún grado de "federalismo" para un desarrollo más autónomo de provincias y regiones no lograron mayor eco en la ciudadanía.

Cada administración comunal estaba a cargo de un Consejo de Regidores cuyo número dependía del tamaño de la población del municipio. Estos elegían el alcalde, pero en el caso de las ciudades más importantes la designación de este personero era facultad privativa del Presidente de la República.

Dada la estructura fuertemente centralizada del sistema de poder y del aparato burocrático, el cargo de regidor era visualizado a menudo como el primer peldaño de la carrera política de un ciudadano. El paso siguiente era la diputación. Un buen regidor o alcalde difícilmente aspiraba a mantenerse por mucho tiempo en su cargo, ya que se le ofrecían mejores posibilidades de desarrollo de su carrera de hombre público en otros cargos a nivel central.

Por este motivo tampoco las personas capaces luchaban por el mejoramiento de su localidad desde el municipio; si lo deseaban podían hacerlo mejor desde el Congreso o un ministerio. Pero no es simple descubrir la causa fundamental en un círculo vicioso como éste. La municipalidad podía ser un lugar de paso para un regidor, porque ella contaba con pocos recursos económicos o bien podía tener pocos, porque sus autoridades no se jugaban por mantener la influencia de sus cargos municipales. Y lo mismo que ocurría con las autoridades podía estar sucediendo con los vecinos o electores a nivel local.

No es extraño, entonces, que en el transcurso de las décadas anteriores a 1973 se haya ido registrando una sistemática erosión de las funciones y responsabilidades confiadas a los municipios, mientras, simultáneamente, crecían las del aparato estatal. El hecho de que la Constitución de 1925 no hubiese señalado facultades privativas a estas corporaciones, impidió en parte que esta sustitución gradual de funciones (aparejada con una disminución de los recursos financieros) suscitara una tensión peligrosa entre las autoridades locales y las centrales.

1. *La heterogeneidad poblacional de las comunas*

Hasta el Censo de 1970, antes de la reforma, existían 302 municipios o comunas en el territorio nacional, de las cuales aproximadamente dos quintos eran urbanas.

El número total de comunas en Chile había aumentado en apenas 8 ó 9 por década entre 1940 y 1970. En el decenio pasado este proceso se acelera al crearse 33 municipios nuevos entre 1970 y 1982¹. Naturalmente, dado el proceso de urbanización general que tiene lugar en el país, el número de comunas rurales va disminuyendo en forma sostenida, en favor de las urbanas, las cuales pasan del 18% del total al 42% en 1970 y al 56% en 1982. (Véase Cuadro 1.1).

En términos de la población, los municipios acusan enormes diferencias. En 1982 hay unas diez comunas con menos de mil habitantes, todas ellas en los extremos norte y sur del país, en las que la densidad demográfica es varias veces inferior al promedio nacional².

En el otro extremo, la comuna más populosa según el Censo de 1982 es la de Santiago, con 226.000 habitantes (tenía 427 mil en 1980, antes de su

¹ Según el DFL. 1-2868, del 5 de junio de 1980, y el DFL. 1-3260, del 9 de marzo de 1981, que crea los 17 nuevos municipios de la Región Metropolitana.

² La más pequeña de todas tiene 59 habitantes y es Antártica, en Magallanes. En esa región hay otras cuatro comunas con menos de mil habitantes (Río Verde con 397 y Laguna Blanca, Torres del Paine y Timauken con menos de 500), lo mismo que en la de Aysén (O'Higgins y Tortel) con 283 y 288 habitantes, respectivamente. En las Regiones I y II en el extremo norte del país hay tres comunas con menos de mil habitantes, que son Camarones, en la de Tarapacá; y Ollagüe y Sierra Gorda, en la de Antofagasta.

subdivisión), seguida por La Florida (191.000), Ñuñoa (168.000), Las Condes (167.000), Recoleta (163.000) y Conchalí (157.000). Las mayores comunas fuera de la Región Metropolitana son Valparaíso (277.000), Viña del Mar (259.000), Concepción (270.000), Talcahuano, Temuco y Antofagasta, en ese orden.

La distribución de los municipios según rangos de población aparece en el Cuadro 1.2. Informa que a comienzos de la década del ochenta 56 de las 335 comunas del país tienen menos de 5.000 habitantes, y 89, entre 5.000 y 12.000 habitantes. Esto implica que casi un tercio de los municipios albergan una población inferior a los 12.000 habitantes y casi dos tercios reúnen menos de 30.000 habitantes. En el otro extremo, sólo 12 comunas (4% del total) contaban con más de 150.000 habitantes. Entre las 12 comunas de mayor población, la mitad pertenece a la Región Metropolitana y 6 están ubicadas en provincias, reuniendo en conjunto 2,2 millones de habitantes, o sea, casi un quinto del total del país.

Esta distribución difiere bastante de lo observado en el pasado.

Hace apenas dos décadas eran sólo 8 las comunas con más de 150.000 habitantes. Pero el aumento más pronunciado ocurre en el número de comunas que tienen entre 70 y 150 mil habitantes, pasando de 13 a 42. En cambio, el número de comunas en el rango entre 5 y 12 mil habitantes disminuyó en un monto no despreciable.

El número de comunas por región fluctúa entre un mínimo de 9 en la de Antofagasta hasta un máximo de 49 en la de Bío-Bío. La Región Metropolitana está dividida en 51 municipios, en tanto que las regiones de Valparaíso y O'Higgins cuentan con 37 y 33, respectivamente.

La población promedio de las comunas del país (34.000 habitantes) fluctúa de manera considerable a lo largo del país. Las más populosas se sitúan en la Región Metropolitana, y alcanzan un promedio de 84.000 habitantes, mientras que, en otro extremo, el de las comunas de la Región de Aysén no llega a 7.000.

Es interesante destacar que la concentración de los habitantes en unas cuantas comunas es un fenómeno que se observa tanto a nivel nacional como de cada región. Los 42 municipios más populosos del país (16% de ellos) concentran algo más de la mitad de los habitantes del país, situación que se reproduce, aunque con una intensidad variable, en las regiones. En Tarapacá el 20% conformado por las comunas más populosas (sólo 2) concentra el 94% de los habitantes de la región. Algo similar ocurre en el otro extremo del país, esto es en Magallanes.

El grado de concentración en pocas comunas es menor en las regiones eminentemente rurales como son O'Higgins, Maule, Araucanía y Los Lagos.

Todas ellas se encuentran divididas en un mayor número de municipios, lo que hace que las más populosas concentren en conjunto una fracción no superior al 56% de la población regional.

De este conjunto de antecedentes generales puede concluirse que la división administrativa del país en comunas seguía a fines de la década del setenta siendo muy similar a la de cuatro décadas antes, no obstante el sustancial crecimiento demográfico y los profundos cambios en la distribución territorial de la población.

Comunas cuya población había aumentado en forma explosiva se mantuvieron conformando una sola unidad, en lugar de subdividirse, mientras que alrededor de 150 localidades o pueblos, cuyo número de habitantes —no superior a los 12 mil— permaneció estancado o incluso disminuyó, mantenían su calidad de municipios.

El universo conformado por las municipalidades se iba tornando así más heterogéneo, característica que cabía esperar que condicionara en alto grado la eficiencia de los gobiernos comunales.

De allí que, como parte del proceso de la Reforma Municipal, el gobierno militar introdujera alteraciones en el número y tamaño (fronteras) de las comunas en 1980 y 1982. Este proceso no se ha terminado, ya que hasta fines de 1984 no todas las nuevas comunas cuentan con su correspondiente organización municipal (alcalde, presupuesto, etc.) separada. No obstante, a la luz de los cambios ya introducidos, puede decirse que ellos no enfrentan sino parcialmente el problema de fondo.

Ello ocurre porque si bien se han subdividido las comunas más grandes de la Región Metropolitana, lo que debiera redundar en un gobierno local más eficiente, no se ha abordado el problema de las comunas excesivamente pequeñas. Por el contrario, incluso se han creado nuevas comunas de tamaño muy reducido, especialmente en las regiones extremas del país.

En otras palabras, en este sentido la Reforma Municipal redujo la heterogeneidad entre las comunas grandes del país, pero incrementó el de las pequeñas, tal como se puede apreciar en las columnas de la derecha del cuadro II.2.

Las subdivisiones en la Región Metropolitana significaron reducir a casi la mitad la población de la comuna de Santiago (de 427.000 en 1980 a 226.000 en 1982). La de San Miguel, que era la tercera más populosa del país, bajó a la cuarta parte (88.000 personas), las de Ñuñoa y Conchalí a algo menos de la mitad, y Pudahuel a casi la tercera parte.

En general casi se duplicó el número de comunas del Gran Santiago (pasando de 17 a 32), con lo que la población promedio de cada una se redujo a la mitad (115.000 personas en 1982).

Sin embargo, en vez de reducirse (como se debiera) el número de comunas de pocos habitantes, ellas se aumentaron. En realidad, casi todas las comunas con menos de 1.000 personas se formaron recién en 1980.

En síntesis, aquí existe un problema importante que aún no ha sido resuelto satisfactoriamente.

C U A D R O I . 1
NUMERO Y COMPOSICION DE LAS COMUNAS DE CHILE

AÑOS	Número de Comunas			Variación N° Comunas			Porcentaje de Comunas Urbanas
	Rurales	Urbanas	Total	Rurales	Urbanas	Total	
1940	227	49	276				17,7
1960	205	88	293	— 22	39	17	30,0
1970	175	127	302	— 20	39	19	42,0
1982	146	189	335	— 29	62	33	56,4

Fuentes: — Censos de 1960, 1970 y 1982.
— Ligia Herrera, "Tendencias del Poblamiento en Chile".
— INE, Anuario Estadístico, Santiago.

CUADRO I.2
DISTRIBUCION ABSOLUTA Y RELATIVA DE LAS COMUNAS,
SEGUN RANGOS DE POBLACION

<i>Rangos de población (habitantes)</i>	<i>1940</i>		<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>		<i>1982</i>	
	<i>Nº</i>	<i>%</i>	<i>Nº</i>	<i>Nº</i>	<i>Nº</i>	<i>%</i>	<i>Nº</i>	<i>%</i>
0 — 5.000	50	18,1	47	51	54	16,6	56	16,5
5.001 — 12.000	100	36,2	106	93	95	29,3	89	26,6
12.001 — 30.000	98	35,5	89	96	104	32,1	101	30,2
30.001 — 70.000	25	9,1	30	32	28	8,6	35	10,5
70.001 — 150.000	1	0,4	13	18	27	8,3	42	12,6
150.001 o más	2	0,7	8	12	16	4,9	12	3,6
TOTAL	276	100,0	293	302	324	100,0	335	100,0

Fuentes: — INE, "Censos de 1960, 1970 y 1982", Santiago.
— Ligia Herrera, *Tendencias del Poblamiento en Chile*, CELADE.
— INE, "Compendio Estadístico 1981", Santiago, 1981.

2. Ingresos y gastos municipales antes de la reforma

a) *Fuentes de financiamiento*

Hasta la promulgación de la ley de rentas municipales en 1979, el financiamiento de los gastos comunales provino de tres fuentes principales: (i) cobros por servicios, permisos, patentes, etc.; (ii) impuestos territoriales; (iii) transferencias fiscales. Hacia fines de la década de los 60 estas fuentes generaban dos tercios, un quinto y un décimo, aproximadamente, de los ingresos totales percibidos por las municipalidades de la provincia de Santiago. Por desgracia, no existen antecedentes análogos a nivel nacional.

(i) Cobros por servicios, permisos, patentes, etc.

Dentro de este conjunto de fuentes de financiamiento, la más importante estaba representada por el cobro por servicios municipales. Este rubro incluye derechos y permisos de la respectiva Dirección de Obras Municipales, derechos por inspección de fábricas y negocios para establecer el grado de cumplimiento de las ordenanzas municipales, cobros por servicios de aseo domiciliario y por la prestación de otros servicios específicos, como aprobación de planos y otorgamiento de permisos de edificación. Además, las municipalidades que administraban servicios de agua potable obtenían ingresos por las tarifas que cobraban a los usuarios. Todos esos cobros estaban sujetos a una reglamentación dictada por el Gobierno central y su monto era normalmente función de las patentes de los negocios, el presupuesto de las construcciones o los avalúos fiscales de terreno. Los municipios se limitaban pues a recaudar estos valores, teniendo escasa influencia, si es que alguna, en su fijación. Los cobros por servicios municipales representaban como el 17% de los ingresos comunales.

La segunda fuente en importancia dentro de esta categoría era la de permisos de circulación de vehículos y licencias para conductores, que generaba alrededor del 11% del total de ingresos municipales. Naturalmente, las comunas urbanas altamente pobladas y de mejores ingresos y, por lo tanto,

con un mayor número de vehículos motorizados, percibían por este concepto ingresos considerablemente más elevados que los municipios pobres y de carácter rural o semirural. Según antecedentes de Trivelli (1971, Cuadro 8), los cinco municipios con mayores ingresos del Gran Santiago recibían por este concepto ingresos que eran aproximadamente 10 veces superiores al promedio de las comunas ubicadas fuera del área metropolitana³.

Las facturas por consumos domiciliarios de energía eléctrica, gas, agua potable y servicios telefónicos incluían un gravamen en favor del respectivo municipio. Por este concepto se recaudó en 1969 el 10% del total de los ingresos comunales.

Otra fuente de financiamiento la constituían las patentes por el ejercicio de profesiones u oficios del comercio y de la actividad industrial. El valor de este derecho fluctuaba entre el 2,5 y 5 por mil del capital propio de cada empresa. Hasta 1970 regían descuentos que eran inversamente proporcionales al número de habitantes de cada comuna. En la provincia de Santiago estos ingresos representaban aproximadamente el 4% del total, observándose grandes diferencias entre los municipios urbanos y rurales. La significación de esta fuente duplicaba en las comunas del Gran Santiago la registrada en las municipalidades de provincia, lo que se explica obviamente por la concentración de la industria, el comercio y los profesionales en la capital del país.

Por último, las municipalidades percibían rentas varias, de orígenes muy diversos, como impuestos de mataderos, patentes de minas y de alcoholes, transferencias de negocios sujetos a pagos de patentes, derecho de venta de boletos de movilización colectiva, guías de libre tránsito, etc. En 1969 esta subcategoría representaba aproximadamente un quinto de los ingresos de las comunas de la provincia de Santiago, pero la significación relativa de esta fuente no exhibía variaciones sistemáticas sino que muy aleatorias entre comunas ricas y pobres. Algunas municipalidades pequeñas y pobres obtenían parte considerable de su presupuesto gracias al cobro de patentes, por ejemplo, sobre explotaciones mineras, o por derechos sobre guías de libre tránsito en el caso de comunas fronterizas. Por otra parte, municipalidades de ciudades grandes, especialmente Santiago, percibían cuantiosos recursos por derechos sobre avisos luminosos. (Véase Trivelli, 1971, p. 101).

(ii) Impuestos territoriales

Hasta 1970 las municipalidades tenían una participación del 20 por mil en lo que el Fisco recaudaba por concepto de contribuciones sobre bienes raíces. Además percibían un gravamen —que fluctuaba entre el 3 y 6% del avalúo correspondiente— sobre los sitios eriazos existentes dentro del radio urbano. En 1969 estos tributos generaban alrededor del 18% de los ingresos totales de las comunas de la provincia de Santiago. (Véase Trivelli, 1971, pp. 83-93).

(iii) Transferencias fiscales

Hasta 1963 el Fisco entregaba a los municipios un 15% del rendimiento de los impuestos a la renta de segunda y tercera categoría. Desde 1964, al establecerse un nuevo sistema tributario, las administraciones comunales co-

³ Los ingresos por concepto de este impuesto para las comunas relativamente pobres se ven disminuidos, además, porque eran más bajas las patentes para vehículos de uso particular que para vehículos de transporte.

menzaron a recibir un porcentaje no inferior al 7% del rendimiento total de los tributos mencionados, reconociéndoseles además participación en lo recaudado por concepto de impuesto de primera categoría (sobre ganancias de capital y adicional) y global complementario.

En 1964 fue también modificada la forma de distribución de estos recursos entre las municipalidades. El 80% de los fondos disponibles para tal efecto se pasó a repartir en proporción al avalúo territorial urbano, y el 20% restante, de acuerdo al número de habitantes de cada comuna. Naturalmente, este patrón era relativamente regresivo, porque tendía a favorecer a las comunas con alto avalúo territorial urbano. Según datos de Trivelli (1971, p. 95), en 1969 los municipios del Gran Santiago percibieron del Gobierno central transferencias por un monto que en términos absolutos más que duplicó el del promedio de toda la provincia.

Otro índice de esta concentración es que aquel mismo año los cinco municipios más ricos de la capital captaron sobre el 71% de las transferencias totales del sector fiscal a las 38 comunas de la provincia. (Trivelli, 1971, Cuadro 15).

Aunque incompleta, la información disponible permite afirmar que hasta 1970 los niveles de ingresos per cápita para el promedio de los municipios tendían a deteriorarse; se estaba generando una creciente desigualdad entre los ingresos percibidos por las distintas comunas, y que el financiamiento de éstas se iba concentrando cada vez más en unas pocas fuentes.

Los ingresos municipales crecieron con más lentitud que el conjunto de los recursos públicos y fiscales, lo que explica que se fueran haciendo cada vez más insuficientes, como se señaló en numerosos eventos de naturaleza técnica⁴. El fenómeno obedeció no sólo a que las fuentes de ingreso municipales tuvieran menor dinamismo que las del Fisco, sino también a que éste iba captando total o parcialmente ingresos que antes pertenecían a las administraciones comunales.

Así, por ejemplo, la fracción de impuestos sobre bienes raíces que quedaba en manos municipales fue disminuyendo, y lo mismo ocurrió con los ingresos por concepto de patentes de vehículos y multas cobrados por los Juzgados de Policía Local.

En cuanto a la agudización de la brecha entre comunas ricas y pobres, cabe lamentar la falta de información a nivel nacional; pero un estudio sobre los 38 municipios que en 1969 conformaban la provincia de Santiago, proporciona antecedentes que pueden considerarse representativos.

Las seis comunas más ricas de Santiago, con el 24% de la población, recaudaban más del 54% de los ingresos municipales de la provincia, mientras que las 32 restantes, con más de las tres cuartas partes de la población, recibían sólo el 45% de la recaudación. Las 16 comunas más pobres, que cubrían prácticamente un 40% de la población, no alcanzaban a percibir el 14% del total de ingresos municipales de la provincia. Por último, el ingreso per cápita promedio de las 6 comunas más ricas era unas 8 veces mayor que el de los 7 municipios más pobres.

Esta aguda desigualdad provenía fundamentalmente de tres variables claves: a) el avalúo territorial; b) el nivel de ingreso de los habitantes, y c) la

⁴ Véase el Informe del Congreso de Profesionales y Técnicos Municipales de 1970.

población de cada comuna. Sobre todo las dos primeras jugaban un rol altamente regresivo en la captación de ingresos.

A partir de una modificación legal introducida en 1971, que elevó del 20 al 60% la parte de las transferencias desde el Gobierno central a los municipios, cuya asignación se basaba en el número de habitantes de cada comuna, hacía la distribución de ingresos más progresiva. Pero aunque apuntaba en esa dirección, la medida fue sin duda insuficiente para compensar las desigualdades que generaban las otras fuentes de ingresos municipales. En efecto, las transferencias fiscales, al menos en la provincia de Santiago, proporcionaban apenas un décimo de los ingresos totales de los municipios.

En todo caso, con los antecedentes disponibles no es posible hacer un balance neto de la mayor o menor regresividad del financiamiento municipal, en relación con el del Fisco en general. Acometer esta tarea exigiría conocer el origen de los recursos captados de cada estrato socioeconómico, tanto por el Gobierno central como por las administraciones comunales, y, en función de ello, determinar el impacto neto atribuible a la creciente concentración de recursos en el Gobierno central, en detrimento de las municipalidades.

Por último, relacionado de alguna forma con la concentración del financiamiento en pocas fuentes, el municipio aparece con muy pocas posibilidades de modificar sus niveles de ingresos. Las disposiciones generales dictadas por el Gobierno central impedían la creación de nuevas fuentes de recursos y la alteración de las tasas tributarias. En los casos excepcionales en que las recaudaciones pudieran haberse incrementado merced a un mayor control municipal, las administraciones comunales no supieron responder al desafío.

e) El gasto municipal hacia 1970

Muchas de las principales características de los ingresos de estas corporaciones, que ya fueron examinadas en la sección anterior, se reproducen en el lado de los gastos, por lo que no vale la pena reiterarlas. Sólo a vía de ejemplo, es obvio que si los ingresos percibidos históricamente por las corporaciones edilicias eran de muy escasa significación en relación a los ingresos del sector público, otro tanto puede decirse de los gastos.

La forma de presentación de los balances de las corporaciones edilicias constituye un severo obstáculo para un análisis detallado de los gastos. Están confeccionados ellos a partir de lo que se denomina "clasificación económica de los gastos", la cual los desagrega en función de diversos "tipos de uso". Los ítemes principales resultan ser los gastos de operación o administración, las transferencias y la inversión real.

La información proporcionada por estos balances permite derivar algunas características del gasto municipal, pero es insuficiente para identificar los sectores, tipos de servicios, tipos de inversiones, etc., hacia los cuales se canalizan los recursos. Dos corporaciones edilicias pueden exhibir similar estructura en cuanto a gastos de operación y de inversión, pero, al mismo tiempo, presentar sustanciales diferencias si se llega a un análisis más desagregado.

El análisis más específico de los egresos en que incurrían las administraciones comunales a fines de los años sesenta pone de manifiesto una fuerte concentración en los gastos de operación y administración, especialmente en los destinados a pagar remuneraciones del personal. Es una característica

frecuentemente denunciada en diversos análisis sobre la realidad de los municipios chilenos. Estos aparecen así dedicados fundamentalmente a mantener los servicios que tradicionalmente prestaban, antes que a impulsar el desarrollo de nuevos proyectos y el ofrecimiento de nuevos servicios. De esa manera su vinculación con la comunidad que planteaba demandas adicionales se hacía cada vez más insatisfactoria.

A fines de la década del sesenta, en promedio, los municipios de la provincia de Santiago destinaban más de la mitad de su presupuesto a financiar gastos de carácter administrativo, de los cuales, a su turno, dos terceras partes correspondían a pagos a su personal (Vega, 1967). Pero incluso esta última cifra constituye una subestimación, porque no considera los costos de la previsión social de quienes trabajan en estas corporaciones. Al incluir todos estos rubros y otras prestaciones, se concluye que un municipio promedio de la provincia de Santiago destinaba casi dos tercios de sus ingresos nada más que al financiamiento de su personal. En algunas comunas, como San Miguel, dichos gastos superaban el 90 por ciento del total. Otras de las que destinaban la mayor parte de sus gastos a personal eran Renca, Conchalí y La Cisterna. Lo inverso tendía a ocurrir en comunas relativamente más ricas, como Providencia, Las Condes, Santiago y La Reina.

En rigor, esta forma de distribución de los gastos no tiene por qué asimilarse en forma automática a una dosis elevada de ineficiencia. Ella bien podía justificarse si es que el municipio estaba suministrando a la comunidad un importante número de servicios. Sin embargo, sabemos que ello no era así, debido a la creciente tendencia de organismos y empresas estatales a hacerse cargo de funciones y tareas que antes habían sido desarrolladas por la administración comunal.

Por otra parte, la inversión real que financian los municipios alcanza una significación muy reducida dentro de los gastos totales, lo que confirma el diagnóstico de que estaban lejos de erigirse en una instancia que procurara satisfacer las nuevas demandas y necesidades de las comunidades que debían servir.

Cabe señalar que la inversión alcanza una significación bastante superior en las comunas de mejor status socioeconómico. Las Condes y La Reina constituyen casos elocuentes, que contrastan marcadamente con la realidad que exhiben Conchalí, Renca y La Granja.

Una segunda característica del gasto, derivación lógica de la primera, la constituye su extraordinaria rigidez. Si de cada tres pesos disponibles, dos deben destinarse al pago de sueldos y otros beneficios para el personal, existe un margen muy restringido para siquiera intentar usos alternativos de los recursos. Los gastos tienden de esta forma a mostrar un perfil muy similar de un año a otro; las posibilidades de introducir variaciones de importancia en la asignación de los fondos son muy escasas.

La ley que regulaba el funcionamiento de las corporaciones edilicias estableció que éstas no podían destinar más del 30 por ciento de su presupuesto a gastos de personal, pero esta disposición no llegó a regir en la práctica. De este modo, año a año los municipios confeccionaban primero su presupuesto corriente. Sólo una vez cubiertos sus gastos fijos, pasaban a estudiar qué hacer con el saldo. Y no es mucho, por cierto, lo que podían innovar de un período a otro.

La mencionada rigidez se ve agudizada por el hecho de que la legislación vigente estipulaba porcentajes mínimos o máximos de asignación para determinados ítemes presupuestarios. A la junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas había que entregar un aporte del 5% del presupuesto de la comuna; al fomento de bibliotecas, el 1, como mínimo; a imprevistos había que destinar 2,5%; a la CONAM otro 1, etc.

Se llega así a que alrededor de cuatro quintas partes del gasto era absolutamente inflexible.

Corolario de lo anterior fue la escasez de servicios y actividades que las corporaciones edilicias desarrollaron para satisfacer necesidades específicas de sus comunidades. No es sólo que la presencia municipal haya sido insignificante en áreas tan decisivas para el bienestar de los habitantes como la educación, el transporte y la salud. Es que también en otros ámbitos de desarrollo más propiamente vecinal o comunitario la participación de las administraciones comunales era reducida.

De acuerdo a la legislación vigente por aquel entonces, al menos la quinta parte de los recursos municipales debía destinarse a la ejecución de nuevas obras de beneficio general. Pero en la práctica, ya sea por escasez de recursos u otras razones, las corporaciones edilicias se conformaron con cumplir una muy reducida gama de funciones: aseo de calles, construcción y mantención de áreas verdes; administración de alguna casa de la cultura y de una biblioteca; operación de un mercado y matadero; entrega de licencias para conducir y patentes de circulación; señalización de vías; ejecución, inspección y planeamientos de obras, etc.

II. TRANSFORMACIONES DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL DURANTE EL GOBIERNO MILITAR

1. *Principios normativos que inspiran las reformas*

Los fundamentos propiamente económicos de la Reforma Municipal no difieren de los que esgrimió el Gobierno Militar para justificar la imposición del modelo económico neoliberal y las otras profundas transformaciones que ha impuesto al conjunto de la sociedad chilena (Tironi, 1983).

Pero en este caso es posible percibir motivaciones provenientes tanto de los militares mismos como de los grupos nacionalistas y gremialistas que han apoyado políticamente al Gobierno Militar. En realidad, en la Reforma Municipal hubo una convergencia de intereses con orígenes distintos. Las raíces de la reforma en la doctrina de la seguridad nacional, o, más precisamente, en la geopolítica, se manifiestan en la importancia otorgada al control políticamente centralizado del espacio y de la administración territorial (Balbontín, 1984). Desde este mismo ángulo la reforma municipal es planteada por nacionalistas y gremialistas como la búsqueda de una nueva forma de articulación entre Estado y sociedad civil, que configure un modelo de "participación" ciudadana distinto del democrático que había sido tradicional en Chile (Cumplido, 1982; Boeninger, 1984).

Por otra parte, entre los impulsores del nuevo régimen municipal se distinguen los gremialistas y neoliberales, quienes lo justifican básicamente en

función de la racionalidad económica del libre mercado y la mayor eficiencia de la empresa privada y la necesidad de reducir el poder del Estado en el ámbito económico.

De acuerdo a la ideología oficial, los dos objetivos básicos del Estado son el resguardo de la libertad individual y la búsqueda del bien común. Postula que entre estos dos objetivos existe una complementariedad básica, pues el logro primero aseguraría la consecución del segundo, y para ello basta que el Estado asuma algunos roles específicos que no son desempeñados por los individuos.

O sea, para la salvaguardia de la libertad de las personas, el Estado debería dejar el máximo espacio disponible a la iniciativa individual, es decir, interferir lo menos posible en la vida privada de los ciudadanos. Pero esto se restringe sólo a lo económico. Los individuos son considerados solamente como "homo economicus". El espacio en que ellos ejercitan su libertad es básicamente el mercado. La premisa anterior, por tanto, significa que el Estado debe ampliar al máximo el espacio disponible para la libre actuación y relación económica entre particulares. Cualquier interferencia será entendida como una coacción a los individuos o una pérdida neta de libertad.

Bajo la normatividad que impersonalmente impone a los individuos, ese mercado se convierte en fundamento de "la organización técnica de la sociedad; su reguladora natural vía la asignación de bienes y servicios; el criterio de legitimación de la institucionalidad política; la medida de la eficiencia económica de todos y de cada uno; y el juez impersonal que recompensa o castiga según corresponda"⁵.

Pero esta concepción necesita admitir que la iniciativa privada y las entidades voluntarias particulares no están siempre capacitadas para desempeñar algunas funciones socialmente necesarias. En otras palabras, del mercado no surgen (o surgen sólo en forma parcial) actividades que resulta imprescindible que la colectividad emprenda. Así nace el espacio para la acción estatal, sin que cohíba la libertad de los individuos y que sí promueve el bien común. Para delimitar ese espacio se aplica el llamado "*principio de subsidiariedad*", que regula el quehacer del Estado: actuar únicamente allí donde sea imposible que lo haga el sector privado.

En virtud de la aplicación de ese principio de subsidiariedad, aunque no siempre traducido en un criterio empírico bien definido y preciso, el Gobierno Militar ha determinado que el Estado chileno tenía un tamaño y grado de injerencia excesivos dentro de la economía y la sociedad. Ese sobredimensionamiento era, a su vez, la causa de la formación de una burocracia ineficiente que vivía para sí misma. Por otro lado, creaba numerosas distorsiones en el sistema económico y llevaba a proteger a un empresariado ineficiente.

Pero las actividades públicas que sean todavía necesarias para el bien común pueden desarrollarlas tanto el gobierno central u organismos públicos descentralizados como las municipalidades. En el discurso oficial aparecen enfatizados el objetivo de la descentralización y los beneficios de asignar una mayor importancia de los municipios en la administración de servicios públicos. Se trata de que, exceptuando aquellas actividades que obligatoriamente deben

⁵ Nuevas formas de hegemonía en el proceso político chileno", Jorge Vergara, *Revista Proposiciones* N° 3, Santiago.

ser desarrolladas por el gobierno central (defensa, relaciones exteriores, etc.), el máximo de servicios públicos recaiga, al menos a cierto nivel, decisorio y operacional, en las administraciones municipales. En otras palabras, el "principio de subsidiariedad" también debe aplicarse *en lo económico* al interior del sector público.

El Ministro del Interior, en un discurso clave sobre la materia⁶, señalaba textualmente en 1980: "La división de funciones entre el gobierno central y las municipalidades es de vital importancia para la libertad, eficiencia y justicia de una sociedad... La importancia de un funcionamiento satisfactorio de la administración comunal reside en permitir una efectiva descentralización de la actividad pública, con evidentes beneficios para la ciudadanía. Las comunas, por estar y conocer más de cerca las demandas y preferencias de sus habitantes, pueden ofrecer una gama de servicios que se acomode más adecuadamente a dichas preferencias, respondiendo más pronta y precisamente a los requerimientos de sus residentes. La mayor cercanía permite un reconocimiento más explícito, no sólo de los beneficios, sino también de los costos de los programas públicos. Más importante aún, la existencia de un número significativo de municipalidades resulta en mayor innovación, experimentación y dinamismo en la provisión de servicios públicos... Al gobierno central, por otra parte, le corresponden aquellas actividades que las municipalidades no pueden proveer adecuadamente..."

Además "el principio de la subsidiariedad es aplicable tanto al gobierno central como a los gobiernos comunales, y lo que por su naturaleza corresponde a la acción de las personas, las familias y organizaciones privadas voluntarias queda claramente fuera del ámbito de la acción municipal... No es función del municipio transformarse en empresario, como tampoco confundir la labor de ejecución —que puede perfectamente estar a cargo del sector privado— con la de provisión del financiamiento necesario para satisfacer determinadas necesidades municipales. En otras palabras, no puede el municipio crear o mantener una situación estatizante a nivel local, puesto que ello burlaría la acción subsidiaria que el gobierno central está empeñado en realizar"⁷.

Aparte de promover la descentralización del aparato estatal, las transformaciones municipales constituyen también, entonces, un mecanismo o fórmula para la privatización total o parcial de ciertos servicios.

III. EVOLUCIÓN DEL NIVEL Y LA COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

1. *Tendencias agregadas*

El examen de la dimensión financiera de la reforma municipal muestra que a partir de 1980, cuando entra a regir en la práctica la nueva Ley de Rentas, se produce un gran aumento de los ingresos percibidos por estas

⁶ Discurso del Ministro Sergio Fernández con motivo del 2° Congreso Nacional de Alcaldes, marzo de 1980, publicado en *Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Traspaso de servicios públicos a las municipalidades*, Santiago, 1980.

⁷ Fernández (1980).

entidades⁸. Sin lugar a dudas, la capacidad financiera de cualquier administración comunal es en 1983 muy superior a la alcanzada nunca antes. Y aun cuando también sus responsabilidades se han acrecentado sustancialmente, este fenómeno tiene una significación económica propia, por las repercusiones que esto tiene sobre el bienestar de las personas en el sentido de saber *quién* está pagando por los servicios que proveen las municipalidades.

CUADRO III.1
EVOLUCION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES, 1977-83
(millones de pesos de 1983)

Años	Nominales	Reales (\$ de 1983)	Crecimiento Anual Real
1977	3.905	19.284	n.d.
1978	6.068	19.524	1,4
1979	7.546	16.996	- 12,9
1980	16.477	27.432	61,4
1981	30.742	42.008	56,8
1982	58.449	74.379	72,9
1983	62.198	62.198	16,4

Fuente: Datos elaborados sobre la base de informes de Contraloría.

Como puede observarse en el Cuadro III.1, entre 1977 y 1979 se reproducen los bajos niveles históricos de ingresos municipales. Son años en los cuales, a pesar de que el gobierno plantea un redimensionamiento del papel de la comuna, ello no se ve reflejado en medidas de carácter financiero que se traduzcan en mayores ingresos para estas corporaciones.

En ese período se suscita una evidente "contradicción" entre el rol que se exige a las universidades y los recursos con que se las dota.

En círculos oficiales se insiste con bastante énfasis en el nuevo papel que están llamadas a asumir las corporaciones edilicias y los alcaldes en la marcha económico-social de sus respectivas comunidades. Se destaca la importancia del municipio en su doble carácter de célula básica de participación (y, por tanto, "lugar privilegiado de contacto entre el régimen y la ciudadanía") y de institución pública renovada; pero se reclama de la falta de fondos para cumplir ese papel. Así, por ejemplo, en un simposio celebrado con participación de un conjunto de alcaldes y otros personeros ligados a los municipios, se señala que "las experiencias vividas por las autoridades comunales presentes en este acto permiten formular una opinión coincidente en el sentido que la falta adecuada de recursos humanos, financieros e institucionales no ha permitido a los municipios una mayor celeridad en el cambio...". Y se agrega más adelante: "Es recomendable, entonces, adelantar aquellas gestiones que

⁸ Véase el Anexo Metodológico para antecedentes sobre las fuentes y otros procedimientos para calcular las cifras de este capítulo. Todas las cifras se expresan en pesos de 1983, excepto que se indique lo contrario.

se consideren necesarias para organizar los instrumentos financieros que se puedan poner al servicio de los municipios, como igualmente obtener en el presupuesto nacional una mayor participación para atender los programas de inversión" ⁹.

CUADRO III.2
INGRESOS MUNICIPALES, PUBLICOS Y FISCALES *
(millones de dólares de cada año)

Año	<i>Ingreso Municipal</i> (1)	<i>Ingreso Público</i> (2)	<i>Ingreso Fiscal</i> (3)	<i>Mun. Público</i> (1)/(2) (%)	<i>Mun. Fisc.</i> (1)/(3) (%)
1977	149	4.854	2.937	3,1	5,1
1978	178	6.124	3.534	2,9	5,0
1979	187	7.797	4.788	2,4	3,9
1980	346	9.615	6.167	3,6	5,6
1981	564	10.909	7.615	5,2	7,4
1982	1.148	9.846	6.665	11,7	17,2
1983	789	6.068	4.184	13,0	18,9

Fuente: Informes de Contraloría General de la República.
* Cifras estimativas provisionales.

Lo concreto es que entre 1977 y 1979 los ingresos municipales reales no sólo no aumentan, sino que caen en un 12%, lo que pone de manifiesto la mencionada tensión entre las declaraciones de principios y la realidad.

Sólo a partir de 1980 se inicia una fuerte expansión de los ingresos municipales, que ha significado multiplicarlos casi cuatro veces en cuatro años con una tasa de crecimiento anual, entre 1979 y 1983, del orden del 38% real. Aunque reviste diferente intensidad, de una comuna a otra, se trata de un fenómeno generalizado en el universo municipal del país.

La magnitud de los cambios ocurridos se pene más de manifiesto al apreciar cómo evolucionan los ingresos municipales en relación a los del conjunto del sector público y fiscal. Esto se muestra en el Cuadro III.2. Allí se observa que con respecto a los primeros más que se cuadriplan, llegando al 13% de los gastos públicos y casi al 19% de los fiscales en 1983 comparado con sólo 3 y 5 por ciento en 1977 y alrededor de 2 y 3 por ciento en 1970. Aunque hayan disminuido los gastos municipales en 1983, lo han hecho proporcionalmente menos que los públicos y fiscales, con lo cual su significación se continuó incrementando.

Por lo tanto, la reforma municipal ha significado que los alcaldes en su conjunto sean mucho más importantes en términos de su poder económico que muchos ministros e intendentes regionales. Ellos controlan el destino de casi uno de cada 5 pesos que gasta el fisco.

⁹ Intervención de la Alcaldesa de Santiago, María Eugenia Oyarzún, en Simposio organizado por CIDU-IPU, Universidad Católica, Santiago, 1976. Opiniones parecidas se expresan en los Congresos de Alcaldes de esos años.

2. Fuentes del crecimiento de los ingresos

Los orígenes de los incrementos de los ingresos municipales se pueden explicar mejor empezando con la ayuda del Cuadro III.3. Allí se desagregan los ingresos totales según sus fuentes para el año inmediatamente anterior (1979) a aquel en que entró a regir la nueva Ley de Rentas Municipales y para el año en que comienzan los traspasos de los servicios de educación y salud (1981)¹⁰.

Como se puede apreciar, son muy distintos los orígenes del crecimiento de los ingresos municipales en 1980 y 1981. La mitad del incremento en el primer año proviene de los ingresos "propios" (de operación) de las municipalidades. De éstos, el 70% viene de la participación de ellas en los impuestos territoriales (o los bienes raíces) que antes percibían (pero en menor cantidad) como "aporte fiscal"¹¹.

De similar importancia fue el aumento de recursos provenientes del Fondo Común Municipal (FCM), \$ 3.500 millones o un tercio del aumento total de ingresos entre 1979 y 1980. Finalmente, la tercera fuente significativa de mayor ingreso fue el Programa de Absorción de Cesantía (PEM),

La situación es muy distinta en 1981. Sólo el 15% del incremento de ingreso proviene de fuentes "propias", como el impuesto territorial y las patentes de vehículos. Las tres cuartas partes de aquél se explican por "otros ingresos", entre los cuales destacan las subvenciones para los establecimientos educacionales traspasados (que significaron \$ 8.100 millones) y los recursos del FCM. En cambio los recursos ligados al PEM bajaron.

Como resultado de estos cambios se produjo una fuerte alteración en la composición de los ingresos municipales. Los fondos propios de operación, que antes de la reforma generaban el 60% del total, pasaron a un segundo término con sólo 40% en 1981. Dentro de ellos, los provenientes de sobretasas y facturas por servicios y consumos periódicos y otros varios cayeron del 22% a menos de 1%. Análogamente los aportes fiscales directos como transferencias bajaron del 15% al 4%.

En cambio se incrementaron mucho los ingresos provenientes de los impuestos territoriales que pasaron a constituir el 30% de los fondos disponibles: 13% como ingresos propios de operación y 17% a través del FCM.

El régimen de patentes sobre las actividades industriales, comerciales y profesionales fue objeto de una drástica simplificación, al derogarse la Ley 11.704, que contemplaba nada menos que 328 giros, formas o tipos de impuestos. Se los sustituye por una patente municipal única, por un valor que fluctúa entre el 2,5 y el 5 por mil del capital propio de cada contribuyente, con un mínimo equivalente a una unidad tributaria mensual.

Como contrapartida de estos cambios, que han de traducirse en aumentos más o menos significativos en la disponibilidad de recursos, la reforma de 1979 conduce a una pérdida de significación del aporte fiscal directo, contemplado

¹⁰ Nótese que la fuente del Cuadro III.3 es distinta del III.1 y las diferencias de valores se explican en el Anexo Metodológico.

¹¹ La otra partida de fondos propios que se incrementa significativamente es el ingreso por permiso de circulación de vehículos (patentes) por alrededor de 980 millones de pesos de 1983.

CUADRO III.3
FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES, 1979-81
(millones de pesos de 1983)

Fuentes de financiamiento	1979		1980		1981		Variación Ingresos	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	79-80	80-81
							%	%
Ingresos de Operación	7.959	60,3	12.834	56,4	15.200	40,4	61,3	18,4
— Participación Imp. Territorial	—	—	3.443	15,1	4.745	12,6	—	37,8
— Permiso circulación vehículos	1.012	7,9	1.984	8,7	3.219	8,6	90,3	62,3
— Patentes municipales	569	4,3	1.205	5,3	2.122	5,6	111,5	76,2
— Ventas de bienes y servicios	1.816	13,7	2.289	10,1	2.738	7,3	26,1	19,6
— Derechos varios	1.578	12,0	1.484	6,5	2.206	5,9	5,9	48,6
— Otros ¹	2.955	22,4	2.430	10,7	169	0,4	17,8	93,0
Transferencias	2.031	15,4	1.297	5,7	2.259	6,0	36,2	74,2
— Aporte Fiscal	1.929	14,6	1.179	5,2	1.364	3,6	38,9	15,7
— Otros	102	0,8	118	0,5	895	2,4	15,1	661,9
Otros Ingresos	2.932	22,2	8.293	36,4	19.667	52,5	182,8	137,1
— Fondo común municipal	—	—	3.560	15,6	6.437	17,1	—	80,9
— Subvención establec. educac.	—	—	—	—	8.085	21,5	—	—
— Facturación retenciones establ.	—	—	—	—	24	1,4	—	—
— Programa absorción cesantía	2.044	15,5	3.681	16,1	2.977	7,9	79,1	20,7
— Otros varios	888	6,7	1.072	4,7	2.139	5,7	20,6	99,6
Varios especiales ²	285	2,1	334	1,5	544	1,4	17,2	62,8
TOTAL	13.208	100,0	22.760	100,0	37.670	100,0	72,3	65,5

Fuente: Tesorería General de la República.

1 Incluye entradas por facturas de consumo periódico, ingreso a espectáculos públicos y otros gravámenes.

2 Incluye endeudamiento, venta de activos y recuperación de préstamos.

en la ley de presupuesto, dentro del monto total de recursos de que pasan a disponer ahora estas corporaciones. Según el DFL. de 1979 esta contribución se fija año a año, sin que se estableciera entonces los criterios para hacerlo.

Esto se consiguió después como se señala más abajo.

Sólo se estipuló que los recursos disponibles han de formar el Fondo Común Municipal (FCM) y asignarse entre las municipalidades del país (con exclusión de las de Viña del Mar, Santiago, Providencia, Las Condes y Machalí, que por diversos conceptos son municipios que cuentan con mayores recursos propios). Entre las restantes comunas, un 25% del FCM debía asignarse en proporción directa al número de habitantes de cada una; otro 25% en función directa del número de predios exentos del impuesto territorial (lo que es un buen indicio de la condición socioeconómica de los habitantes de cada territorio); y un 50% en proporción inversa a los ingresos propios de cada municipalidad.

Finalmente, aunque los recursos para los programas contra la cesantía se incrementaron en términos reales, se redujeron en términos relativos desde el 16 al 8 por ciento entre 1979 y 1981.

En síntesis, los aumentos de 1980 están asociados fundamentalmente a la nueva Ley de Rentas de 1979, mientras que los de 1981 están relacionados con los traspasos de servicios. Aquélla introduce nuevas *fuentes* de financiamiento así como modificaciones en los ingresos que genera cada fuente. Ahora puede procederse a describir en más detalle qué ocurrió con cada fuente específica.

a) *La Ley de Rentas Municipales de 1979*

El DFL. 3.063, de diciembre de 1979, sobre Rentas, dispone principalmente que las municipalidades *como conjunto* se queden con el total de las contribuciones sobre bienes raíces, en lugar de sólo el 25% que captaban con anterioridad¹². De aquel total, el 45% pasa directamente a la comuna en que está ubicada la propiedad de que se trata, y el 55% restante va a un fondo común municipal, cuyos recursos se distribuyen en la forma que se indica más adelante. Posteriormente, la Ley 18.294 redujo a 40% el monto que pasa directamente a cada comuna y elevó a 60% lo que va al FCM.

También es incrementada —en este caso desde un tercio hasta la totalidad— la participación que cabía a los municipios por concepto de venta de permisos de circulación de vehículos motorizados. El explosivo crecimiento que experimenta el parque de automotores en los años finales de la década del setenta permite que todas las municipalidades vean expandidos de manera apreciable sus ingresos provenientes de esta fuente, si bien las que resultan más favorecidas, por amplísimo margen, son aquellas que concentran la población de altos ingresos, en las cuales el número de vehículos por habitante multiplica varias veces la observada en comunas pobres. Posteriormente, también se baja a 50% la participación directa de los municipios en los ingresos por patentes de vehículos; la otra mitad va a engrosar el FCM.

La Ley 18.294 estableció que desde 1984 se reduciría del 25 al 20 por ciento la fracción del FCM que se distribuye en proporción al mínimo de habi-

¹² En un principio se aumentó a 80% el porcentaje en favor de la respectiva comuna, pero ello quedó definitivamente en un 100% para los municipios.

tantes de cada comuna. Además, se subió considerablemente (de 25 a 40 por ciento) lo que se asigna de acuerdo al número de predios exentos de impuesto territorial en cada comuna¹³. Finalmente, se bajó de 50 a 40 por ciento la parte que se distribuye de acuerdo al menor ingreso per cápita permanente propio de cada comuna en comparación con el promedio nacional de dichos ingresos para todas las comunas del país.

Además, se determina en esa misma ley que cada tres años el Ministerio del Interior debe fijar, mediante un decreto supremo, los factores en base a los cuales se fijan los coeficientes de distribución de los recursos del FCM¹⁴.

Cabe agregar, por otra parte, que los alcaldes que dispongan de "buenos" proyectos destinados a favorecer a sectores sumidos en condiciones de extrema pobreza, tienen la posibilidad de obtener recursos adicionales para este propósito si es que logran la aprobación del Consejo Social de Ministros, que cuenta con un Fondo de Desarrollo Social. En 1980 y 1981 los recursos disponibles por este concepto ascendieron a unos 6 mil millones de pesos, para ser distribuidos entre municipalidades y organismos públicos y privados que trabajan en desarrollo social, pero no figuran en estas cifras de ingresos comunales.

b) *Financiamiento asociado al traspaso de servicios públicos*

En virtud de un Decreto Reglamentario del DL. 3.063, sobre Rentas Municipales, de fines de 1979, el Fisco podrá asignar a la municipalidad que tome a su cargo un servicio público recursos presupuestarios para contribuir a los gastos de operación y funcionamiento que irroque el servicio transferido. Ese monto "no podrá ser superior a lo que representaba su operación por el organismo público que lo atendía".

Estos nuevos ingresos de las municipalidades —contrapartida de nuevas responsabilidades que asumen— son considerados como propios aun en el caso de que los servicios traspasados sean, a su vez, transferidos a personas jurídicas de derecho privado que no persigan fines de lucro, traspaso que la ley permite e incluso promueve.

El indicador utilizado para determinar los recursos que deben por este concepto ponerse a disposición de un municipio, guarda relación con el número de estudiantes y el número de casos atendidos cuando se trata de escuelas y policlínicas, respectivamente. Así, por cada alumno asistente a un colegio o liceo bajo administración comunal, el municipio percibe un ingreso mensual medido en unidades tributarias. Esto obliga a las municipalidades a llevar un cálculo de la asistencia promedio de alumnos a clases. La tabla que determina la cantidad de ingresos transferidos al municipio aparece en el Cuadro III.4.

En el caso de salud, por el contrario, no se paga un monto fijo por alumno sino de acuerdo a los costos de las atenciones prestadas debidamente facturadas en cada periodo.

Además de los ingresos contemplados en la tabla del Cuadro III.4, están, para las municipalidades que corresponda, aquellos provenientes de la asignación de zona que favorecen a las zonas más extremas.

¹³ Predios exentos con sitios o casas de un valor tan bajo que no pagan impuestos territoriales (contribuciones de bienes raíces).

¹⁴ Tal vez conviene señalar que existirían diversos modos de calcular la proporcionalidad de ingresos derivada de los roles exentos. De allí la importancia de esta norma.

Por último, se estableció un aporte extraordinario para las municipalidades que tomen a su cargo los servicios de educación, salud y atención de menores. Este aporte equivale a un porcentaje del gasto anual en remuneraciones que presenta el establecimiento y servicio traspasado, de acuerdo a la siguiente tabla:

5% del gasto anual en remuneraciones para los traspasos de 1980

2% del gasto anual en remuneraciones para los traspasos de 1981

1% del gasto anual en remuneraciones para los traspasos de 1982.

Todos estos son, en suma, los ingresos que, en forma de subvenciones, las municipalidades reciben y recibirán por efecto del traspaso de los servicios públicos, hecho que ha significado un aumento sustancial en sus fondos, aunque también, como es obvio, de sus responsabilidades.

Estos ingresos son transferidos a las municipalidades en la medida que ellas asuman directamente la administración de los establecimientos traspasados. En caso que éstos pasen a depender de corporaciones privadas sin fines de lucro, los ingresos no serán canalizados hacia los municipios, sino directamente hacia tales entes.

Existen diversos estudios sobre la administración de la educación por parte de las municipalidades (véase especialmente Varas y Moreno, 1983), y no es el caso analizar este tema aquí. Conviene señalar solamente que en la mayoría de los casos las municipalidades han creado corporaciones autónomas para administrar el sistema educacional. Estas normalmente atienden este servicio junto con otros, como salud y atención de menores.

Desde el punto de vista de los ingresos que nos interesa analizar aquí, es de destacar que era muy semejante la subvención por alumno que recibían hacia 1982 los diez municipios metropolitanos cuyos establecimientos ya habían sido traspasados. Sin embargo, estos aportes directos financiaban una proporción mucho más baja de lo que las comunas más ricas gastaban por alumno. Esto refleja que se estaba produciendo la diferenciación en la calidad de la educación que ofrecía cada una, a pesar de que recibían la misma subvención del Gobierno central.

CUADRO III.4

CRITERIOS DE ASIGNACION DE RECURSOS A LAS MUNICIPALIDADES PARA EDUCACION, 1980

<i>Tipo de enseñanza</i>	<i>Transferencia mensual por alumno U.T.</i>
1º y 2º año básico	
3º, 4º, 5º año básico	
6º, 7º, 8º año básico	
Educación básica especial diferenciada	1,17
Educación básica de adultos	0,16
Educación media científico-humanista diurna	0,63
Educación media científico-humanista vespertina nocturna	0,19
Educación técnico-profesional diurna (1º - 2º)	0,37
Educación técnico-profesional diurna (3º, 4º, 5º)	0,63
Educación técnico-profesional vespertina y nocturna	0,19

Además de los ingresos contemplados en la tabla del Cuadro II.2 están, para las municipalidades que corresponda, aquellos provenientes de la asignación de zona, que favorecen a las zonas más extremas.

Por último se estableció un aporte extraordinario para las municipalidades que tomen a su cargo los servicios de educación, salud y atención de menores. Este aporte equivale a un porcentaje del gasto anual en remuneraciones que presenta el establecimiento y servicio traspasado.

3. Algunos aspectos distributivos

Uno de los principales objetivos de la reforma de los modos de financiamiento municipal era reducir las desigualdades de ingresos entre comunas, además de elevar sus valores absolutos.

Lamentablemente, tampoco se ha llevado a cabo todavía un estudio completo de este tema, Convendría señalar que ya existen antecedentes para que alguien aborde esta importante investigación.

En esta sección se examina algo de este tema, fundamentalmente a nivel de diferencias entre regiones del país. Los antecedentes fundamentales presentados en los cuadros III.5 a 7 muestran lo siguiente:

En primer lugar, que la Región Metropolitana ve reducida la proporción que concentra de los ingresos municipales totales del país desde aproximadamente 43 a 37 por ciento entre 1979 y 1981 (Cuadro III.5). Parte de este resultado, sin embargo, es consecuencia del atraso en materializar los traspasos de servicios en comparación con otras regiones. Pero de todos modos, había una caída en este aspecto entre 1979 y 1980. Algo análogo ocurre en la segunda región más poblada del país, Valparaíso. En cambio en Concepción ocurre lo contrario. En general, son las regiones extremas del país las que elevan su fracción de los ingresos municipales totales.

CUADRO III.5
INGRESOS MUNICIPALES POR REGION, 1979-1981

Región	Valores reales (millones de pesos de 1981)			Distribución (porcentajes)		
	1979	1980	1981	1979	1980	1981
I Tarapacá	536	775	1.406	4,4	4,0	4,6
II Antofagasta	485	644	1.192	4,0	3,3	3,9
III Atacama	201	320	480	1,7	1,6	1,6
IV Coquimbo	370	664	984	3,0	3,4	3,2
V Valparaíso	1.560	2.603	3.590	12,8	13,3	11,7
VI O'Higgins	427	954	1.381	3,5	4,9	4,5
VII Maule	517	1.012	2.219	4,3	5,2	7,2
VIII BíoBío	1.165	2.173	4.082	9,6	11,1	13,3
IX Araucanía	502	953	1.056	4,1	4,8	3,4
X Los Lagos	845	1.376	2.049	7,0	7,0	6,7
XI Aysén	121	149	211	1,0	0,8	0,7
XII Magallanes	212	306	849	1,7	1,6	2,8
Región Metropolitana	5.206	7.679	11.293	42,9	39,2	36,7
TOTAL	12.149	19.608	30.792	100,0	100,0	100,0

Fuente: Informes de la Contraloría General de la República.
• Cifras provisionales.

En segundo lugar, las diferencias de ingresos municipales per cápita mayores en comparación con el promedio nacional son también las de los extremos del país, aunque la primacía pasó de Tarapacá a Magallanes. Las con menos ingresos relativos eran las cuatro del Centro-Sur del país (Maule a La Frontera) en 1979, pero la situación de ellas mejoró considerablemente al año siguiente.

Finalmente, cabe destacar que las diferencias de ingresos municipales per cápita entre regiones muestran tendencias contradictorias. Se tendían a reducir hacia 1980, pero vuelven a diferenciarse más en 1981, presuntamente como consecuencia de los traspasos de servicios. Como se aprecia en el Cuadro III.6, en 1979 la región con mayores ingresos (Tarapacá) superaba el promedio nacional en 66%, mientras la con menor ingresos recibía 40% menos; el rango entre ellos era entonces 106%. En 1980 esos valores bajaron a 53, 26 y 79, respectivamente. Sin embargo, en 1981 volvieron a subir y a niveles superiores incluso a 1979: 104, 52 y 156. El coeficiente de variación de los ingresos entre regiones pasó de 36% en 1979 a 22% en 1980 y 49% en 1981,

C U A D R O I I I . 6
INGRESOS MUNICIPALES PER CAPITA POR REGION, 1979-1981

Región	Valores (millones para 1983)			Diferencia con Prom. (%)		
	1979	1980	1981	1979	1980	1981
I Tarapacá	1.960	2.834	5.142	65,7	53,2	63,3
II Antofagasta	1.421	1.887	3.493	20,1	2,0	11,1
III Atacama	1.097	1.748	2.621	7,3	5,5	16,7
IV Coquimbo	883	1.584	2.347	25,4	14,4	25,4
V Valparaíso	1.294	2.160	2.910	9,4	16,8	7,5
VI O'Higgins	729	1.631	2.360	38,4	11,8	25,0
VII Maule	715	1.399	3.069	39,6	24,4	2,5
VIII Bío-Bío	768	1.433	2.681	35,1	22,5	14,5
IX Araucanía	724	1.375	1.523	38,8	25,7	51,6
X Los Lagos	1.002	1.631	2.290	15,3	11,8	22,8
XI Aysén	1.848	2.276	3.000	56,2	23,0	2,4
XII Magallanes	1.732	2.312	6.415	46,4	25,0	103,8
Región Metropolitana	1.212	1.787	2.629	2,5	3,4	16,5
Prom. Nacional	1.176	1.849	3.147			

En síntesis, puede afirmarse que la nueva Ley de Rentas Municipales de 1979 significó claramente una mayor igualdad de ingresos entre las comunas de diferentes regiones del país. No parece ocurrir lo mismo, sin embargo, a raíz del traspaso de los servicios de educación y salud, aunque este proceso no se había completado en 1981.

Cabría, no obstante, hacerse la pregunta de si esa mayor igualdad no podría provenir más bien de cierta mayor igualación de los ingresos entre regiones, pero no necesariamente entre comunas ricas y pobres dentro de cada región. Desgraciadamente no se dispone de datos de ingresos per cápita regional, pero si se tiene el PGB regional.

El examen de los antecedentes disponibles indica efectivamente que esa correlación habría disminuido, contribuyendo así a impedir que los municipios de regiones más ricas concentren más ingresos. Por ejemplo, en 1979 las dos con PGB más altos en relación al promedio nacional (Magallanes y

Antofagasta) tenían ingresos municipales 46% y 20% superior al promedio. Estas cifras bajan al 25% y 2% en 1980. En cambio las dos regiones más pobres (con PGB 49% y 54% inferior al promedio en 1979: Araucanía y Coquimbo) reducen la brecha con el promedio nacional de ingreso por comuna desde el 39 al 26 por ciento y del 25 al 14 por ciento, respectivamente, después de la nueva Ley de Rentas.

Las conclusiones anteriores se refieren a desigualdades *promedio* entre regiones y hasta 1980. No es posible afirmar que lo mismo ocurre entre comunas propiamente tales, ni lo que ocurre a partir de 1981 con el traspaso de los servicios de educación y salud. El Cuadro III.7 presenta algunos antecedentes para los municipios del área metropolitana de Santiago.

CUADRO III.7
INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA
1980-1981
(millones de pesos de 1981)

	INGRESOS PER CAPITA				
	1980	1981	1980 (miles)	1981 (miles)	Aumento 1980-81 (%)
SANTIAGO	2.308	2.908	5.4	6.8	26,0
LAS CONDES	878	1.521	3.0	5.0	73,1
PROVIDENCIA	600	803	5.4	7.1	33,8
LA REINA	148	382	1.6	3.7	158,1
NUÑO A	521	791	1.3	2.0	51,8
LA FLORIDA	179	257	1.5	2.1	43,6
SAN MIGUEL	411	495	1.1	1.3	20,4
LA GRANJA	186	197	0.6	0.6	5,9
LA CISTERNA	249	247	0.8	0.8	- 0,8
MAIPU	410	512	2.0	2.4	24,9
QUINTA NORMAL	202	490	1.6	3.8	142,6
PUDAHUEL	195	581	0.5	1.5	197,9
RENCA	151	174	1.9	2.2	15,2
QUILICURA	56	82	1.4	2.0	46,4
CONCHALI	217	224	0.6	0.7	3,2
Prom. RM	7.680	11.290	1.8	2.6	
Prom. Nac.			1.9	3.2	

El Cuadro III.7 muestra que las comunas más ricas presentan un ingreso per cápita 11 veces mayor que el de las más pobres en 1980 y 12 veces mayor en 1981, lo cual confirma que la nueva Ley de Rentas no resuelve las desigualdades históricas en la posesión de recursos financieros por parte de los municipios. Los ingresos per cápita de las comunas más ricas (Providencia y Las Condes) superan con creces el doble de los ingresos per cápita de la Región Metropolitana, mientras las más pobres (como Conchalí y La Granja) disponen sólo de la cuarta parte del promedio por persona. Las diferencias en términos absolutos se amplían, ya que estas últimas comunas no aumentan sus ingresos per cápita, mientras las más ricas lo elevan en 67% en el caso de Las Condes y más del 100% en La Reina.

De allí las diferencias que se observan a simple vista en la calidad de vida en los barrios altos de Santiago comparada con los de las zonas norte y sur; los primeros gastando en jardines, plazas y mejores servicios, en general, mientras los segundos siguen sumidos en la pobreza y el abandono.