

LA ESTRUCTURA FINANCIERA DEL MUNICIPIO CHILENO *

PABLO TRIVELLI **

INTRODUCCIÓN

Desde hace ya algún tiempo, en los medios políticos, universitarios y en el propio ámbito municipal, se ha venido hablando de la crisis municipal, cuyas manifestaciones que son de público conocimiento, se han hecho sentir en distintos planos de la vida nacional especialmente en el ámbito comunal.

Se ha estudiado la estructura financiera de estos gobiernos locales debido a que constituye uno de los principales aspectos de dicha crisis y que ha llevado a muchos municipios a una paralización casi total de sus actividades. Esta situación, que ha dejado de manifiesto una serie de otros problemas —quizás más graves que el financiero—, ha provocado un cuestionamiento de la institución municipal en cuanto a sus posibilidades de supervivencia.

Pero, si bien el municipio en su forma actual puede estar obsoleto y no interpretar los anhelos de la comunidad en lo referente al desarrollo del ámbito local, no es menos cierta la necesidad permanente de alguna institución que responda a las necesidades de gobierno del ámbito subregional. Por tal razón,

la investigación que dio origen a este ensayo estuvo orientada no sólo por el afán de tener un mayor conocimiento de la crisis municipal, sino que también por el objeto de recoger los antecedentes que permitan formular criterios básicos para una reforma del sistema de ingresos municipales.

Los principales problemas abordados en la investigación fueron la identificación de las variables claves en la determinación del rendimiento de los ingresos municipales, la distribución y la cuantía de los mismos, el grado de control del Municipio sobre las distintas fuentes de financiamiento y la tendencia a futuro de las principales características detectadas.

Ahora bien, al anotarse las conclusiones que se desprenden de la investigación, es necesario dejar claramente establecido que los problemas que presenta el sistema de ingresos vigente sólo conforma uno de los aspectos de la crisis municipal y que, por lo tanto, la inadecuada legislación de ingresos constituye una manifestación parcial de un problema más general que abarca todos los planos de la institución municipal chilena ¹.

La importancia de la crisis financiera municipal reside, en primer lugar, en el hecho de que sus efectos se han traducido en una pa-

* El presente ensayo corresponde al capítulo de síntesis de la investigación que realizó el autor con el título de "Análisis de la Estructura Financiera del Municipio Chileno". Dicho documento fue publicado por CIDU en octubre de 1971.

** Economista. Investigador del Programa de Desarrollo Comunal —IDEC— de CIDU.

¹ Véanse las conclusiones del "Segundo Congreso Nacional de Profesionales y Técnicos Municipales". Viña del Mar, Chile, diciembre de 1970.

realización de las actividades municipales y, en segundo lugar —como consecuencia de lo anterior—, en otra serie de aspectos problemáticos acerca de los cuales no se tenía una clara conciencia.

El debate en torno a este problema ha llevado a la realización de numerosos eventos, en los que se ha reconocido de que la carencia de recursos económicos constituye sólo uno de los aspectos críticos. A este respecto en uno de los documentos presentados al último Congreso de Profesionales y Técnicos Municipales se planteaba "...el sistema hace que la cuantía de los recursos no tenga mayor importancia puesto que si un municipio gasta, entre aportes a terceras instituciones y su costo de operación, más del 90% de los recursos que recibe, llega un momento en que da lo mismo contar con un presupuesto de ingresos de uno, cinco, diez o cincuenta millones de escudos", afirmación que viene a corroborar lo anteriormente planteado.

En la investigación se analizó el problema de los ingresos municipales como capítulo cerrado, es decir, con prescindencia de la ingerencia que los restantes aspectos de la crisis pudieran tener sobre la disponibilidad de recursos. Pero, debido a que existen algunas variables de carácter no económico que indudablemente afectan los ingresos municipales, fue necesario destacar aquéllas de mayor importancia.

1. REGRESIVIDAD DEL SISTEMA DE INGRESOS

En el estudio se concluyó que el sistema de ingresos municipales es absolutamente inadecuado. El origen del problema tratado en la investigación —la cuestión central y de fondo en torno al sistema de ingresos— parece residir tanto en la concepción del sistema municipal como en la Ley de Rentas Municipales. En estos cuerpos legales se plantea un fraccionamiento del país en 280 unidades político-administrativas, que cuentan con una legislación de ingresos igual para todas ellas, sin distinción de las condiciones que las caracterizan y con total prescindencia de un análisis acerca de los requerimientos de recursos que las diferentes municipalidades pudieran tener. Es decir, no se ha considerado el hecho de que cada municipalidad responde a una realidad

socio-económica, demográfica y geográfica distintas y que por lo tanto, los problemas que deben resolver y los recursos de que deben disponer varían según sus características.

La aplicación de un sistema de ingresos uniforme para todos los municipios del país conduce a graves insuficiencias de recursos en la mayor parte de los casos, lo cual está en absoluta contradicción con ciertas normas mínimas de equidad ciudadana en cuanto al derecho de recibir algunos servicios municipales. En este sentido, parecería bastante lógico y razonable pensar que es el sistema de rentas el que debiera adecuarse a la realidad de las diferentes comunas y no a la inversa, como sucede en la actualidad.

Por otra parte tampoco se tomó en cuenta el hecho de que las Municipalidades forman parte de una unidad subregional o provincial, pues parece ser que el enfoque adoptado al elaborar el sistema de ingresos municipales determinó que éstas debieran valerse por sus propios medios, constituyéndose en unidades absolutamente autónomas e independientes. El problema fue enfocado pensando en las municipalidades como entidades desligadas unas de otras, sin considerar que a pesar de que en muchas oportunidades los problemas a solucionar en dos o más comunas adyacentes son similares, la Ley de Rentas provocaría fastidiosas diferencias en la dotación de recursos.

Todo lo anterior, ha significado que en la práctica, al aplicar esta Ley de Rentas común, el resultado obtenido ha sido favorable para un grupo muy reducido de municipalidades (algunas del Área Metropolitana de Santiago, Valparaíso y Concepción y también de un pequeño número de comunas cabecera de provincia) mientras que en las restantes los recursos son insuficientes para el cumplimiento de los objetivos que la Constitución y las leyes les han señalado².

Efectivamente, en el curso del año 1967 las 13 municipalidades más ricas del país³ —4,6%

² Para subsanar este problema se han dictado algunas leyes especiales (pie aseguran un mayor ingreso a municipios individuales o a grupos de ellos. Sin embargo, estas medidas no han logrado una superación del problema.

³ Estas Municipalidades son de norte a sur: Antofagasta, Valparaíso, Viña del Mar, Santiago, Providencia, Ñuñoa,

del total— obtuvieron el 58,2% del total de ingresos ordinarios recaudados ese año, en circunstancias de que estos 13 municipios contaban sólo con un 28,3% de la población nacional.

En la provincia de Santiago, el panorama

no difiere sustancialmente de lo que se observa a nivel nacional, incluso si se consideran los ingresos municipales en relación a la población que habita en ésta, como se puede apreciar en el cuadro estadístico presentado a continuación:

CUADRO N° 1
DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES TOTALES EN RELACION
A LA POBLACION COMUNAL. (1969) ⁴

<i>Tramo</i>	<i>N° de Municip.</i>	<i>% de población sobre el total de la Prov.</i>	<i>% de ingresos sobre el total recaudado en la Prov.</i>	<i>Ingreso promedio per cápita (en E°) anual ⁵</i>
1	6	24.3	54.5	275
2	8	16.0	19.9	152
3	8	20.3	11.9	71
4	9	19.7	8.3	51
5	7	19.6	5.5	34

Fuente: Datos elaborados por el autor.

En el Cuadro anterior se observa que las diferencias de ingreso entre los distintos municipios son realmente inaceptables. Los 6 municipios más ricos, que deben atender una cuarta parte de la población provincial, cuentan con un 54,5% del total de ingresos recaudados, lo que significa un ingreso per cápita anual de E° 275. Por su parte, los 7 municipios más pobres, que cuentan con alrededor de 1/5 de la población provincial, reciben sólo un 5,5% de los ingresos recaudados en la provincia, es decir, tienen un ingreso per cápita anual de E° 34. Lo anterior significa que el ingreso per cápita de los municipios más ricos es 8 veces superior al de aquellos más pobres. Aún más, si se considera los casos más extremos la situación es aún peor, ya que el ingreso per cápita de Providencia (E° 416) es 25 veces superior al de la Municipalidad de Alhué (E° 17).

Pero el problema no se reduce solamente a la consideración de los casos más extremos, ya que los tres tramos inferiores se encuentran en una situación que puede calificarse como injusta e inaceptable. Las 24 Municipalidades

agrupadas en estos tres tramos cuentan con 59,6% de la población provincial y reciben solamente un 25,7% del total de ingresos recaudados en ella.

Esta distribución tan altamente desigual junto con el hecho de que los municipios se desempeñan en forma absolutamente autónoma —tanto en la captación de recursos como en la solución de sus problemas—, conduce a una situación como la que se vive en la actualidad, en que la prestación de la mayoría de los servicios básicos (como por ejemplo la recolección de basuras, alumbrado público, etc.) presenta grandes diferencias entre comunas.

Pero el programa es mucho más grave aún si se considera en primer lugar el hecho de que las Municipalidades que cuentan con los mayores ingresos per cápita son justamente aquellas en que la población cuenta con mayores niveles de ingresos y que por lo tanto no necesitaría en forma apremiante de algunos servicios municipales, o podría pagarlos directamente y, en segundo lugar, porque las diferencias de ingreso entre las municipalidades tienden a acentuarse a través de los años analizados ⁶.

San Miguel, Maipú, Las Condes, La Reina, Talcahuano, Concepción y Punta Arenas.

⁴ Para mayor detalle ver Cuadro Anexo N° 1.

⁵ El término Ingreso promedio per cápita anual es utilizado aquí como la razón existente entre el total de habitantes de una comuna y el total de ingresos captados por su municipio.

⁶ Esta tendencia queda demostrada al analizar las tasas de crecimiento de los ingresos per cápita. Para mayor detalles, ver sección 1. 4.

Esta realidad hace necesario determinar cuáles son los elementos que sirven de base al actual sistema de ingresos, es decir, cuáles son las variables sobre las cuales este se sustenta. La identificación de estas variables permitirá entregar una explicación del por qué de esta distribución tan altamente regresiva y de otras características igualmente importantes del sistema de ingresos municipales.

2. VARIABLES QUE DETERMINAN LOS INGRESOS MUNICIPALES

2.1. *Avalúo territorial*

La situación de regresividad planteada se debe a que la mayor parte de las fuentes de ingreso descansan sobre el valor de la propiedad raíz. Entre los recursos que se ven

directamente afectados por esta variable se tienen las contribuciones sobre Bienes Raíces, los impuestos sobre Sitios Eriazos y las Transferencias del Gobierno Central, las cuales se distribuyen en un 80% en proporción al avalúo urbano de una comuna.

En segundo lugar se tienen los ingresos extraordinarios, producto de empréstitos municipales, que se amortizan con el rendimiento de un 1% de la contribución sobre Bienes Raíces. (Las municipalidades chilenas disponen de un 1% adicional de la contribución de bienes raíces para la amortización de empréstitos autorizados por la ley).

Esto significa que el total de ingresos percibidos directamente sobre la base de la propiedad raíz alcance un promedio cercano a un tercio de los ingresos totales municipales.

CUADRO N° 2

PORCENTAJE DE INGRESOS MUNICIPALES PERCIBIDOS DIRECTAMENTE EN BASE A BIENES RAICES SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS MUNICIPALES

Año	Total provincia de Santiago (%)	Gran Santiago (%)	Fuera Gran Santiago (%)
1965	34.6	39.7	29.3
1967	31.6	33.1	30.6
1969	32.2	35.3	29.7

Fuente: Datos elaborados por el autor.

En tercer lugar, el valor de la propiedad raíz actúa en forma indirecta sobre los ingresos percibidos por concepto de estudios y aprobación de planos, cuyo rendimiento está en función directa al avalúo de las nuevas construcciones.

Además, la actividad de la construcción de viviendas tiende a manifestar características segregacionistas, creando grandes áreas homogéneas según niveles de ingreso de la población⁷. Las viviendas de mayor superficie y valor, tienden a ubicarse en zonas donde el costo del terreno es más alto, otorgando ingresos aún mayores a aquellos municipios que ya contaban con una gran cantidad de reclusos. Pero, en aquellas comunas donde el valor de la propiedad raíz es reducido, se lo-

calizan viviendas para sectores de la población de ingresos bajos o muy bajos, no provocando este hecho un impacto significativo en los ingresos municipales. Los dos casos anteriores se refieren exclusivamente al área metropolitana de Santiago, ya que en ciudades de tamaño inferior y de lento crecimiento, estos ingresos son aún menores. En comunas rurales, ellos no tienen prácticamente ninguna significación.

El análisis indica que el avalúo territorial de una comuna además de condicionar en forma directa la recaudación de alrededor de una tercera parte de los ingresos totales (y más de un 50% en forma directa e indirecta) es un elemento altamente regresivo. Esta última característica se revela con mayor claridad al analizar el grado de asociación estadística entre el rendimiento de las fuentes de financiamiento directamente relacionadas con

⁷ Véase Gabriel Pumarino, La Política de vivienda como instrumento de desarrollo urbano. CIDU, 1970.

el avalúo territorial de una comuna y el nivel de ingresos obtenidos en la misma. La existencia de una correlación estrecha y directa entre el avalúo territorial de una comuna y el nivel del ingreso total de su municipio indica el carácter altamente regresivo de la variable en cuestión.

Por lo tanto, se puede concluir que el avalúo territorial de una comuna no sólo constituye una variable clave en la determinación del nivel y la distribución de los ingresos municipales, sino que también se encuentra claramente asociado a la segregación en la localización de población.

2. 2. *Nivel de ingresos de los habitantes de la comuna*

El nivel de ingresos de la población de una comuna constituye la segunda variable de importancia en la determinación de los ingresos municipales.

Esta variable está directamente ligada con el avalúo territorial de las comunas, ya que la formación de áreas homogéneas según estratos socioeconómicos —es decir, la localización y la distribución espacial de la población según niveles de ingreso— está directamente asociada al costo del terreno.

El nivel de ingresos de la población determina en forma clara y categórica el rendimiento de algunas fuentes de ingreso de relativa importancia para el municipio, como es el estudio y aprobación de planos. Al enfocar estos ingresos desde el punto de vista de la segunda variable, se tiene que las familias que disponen de altos niveles de ingreso tienden a localizarse en terrenos caros, construyendo viviendas de alto valor y, por lo tanto, pagando altos montos por concepto de estudio y aprobación de planos. En el caso de las comunas donde habitan los sectores más desposeídos de la población, las viviendas son construidas por el sector público y en este sentido no se hace aporte alguno al municipio. En las ciudades más pequeñas, donde la actividad de la construcción es mínima —debido al lento crecimiento demográfico—, y en las áreas rurales —donde la mayor parte de las viviendas no cuentan con planos— este ítem difícilmente podría constituir una fuente de recursos municipales.

Una Segunda fuente de ingresos municipales de importancia, determinada por el nivel de ingresos de los habitantes de una comuna, son las licencias de conductor y las patentes de vehículos. De acuerdo a la información estadística, estos ingresos tienen una alta significación sólo en las comunas más ricas de la provincia. En las comunas restantes la cantidad recaudada por este concepto es muy reducida. De hecho, en las 6 municipalidades más prósperas de la provincia de Santiago, estos ingresos alcanzaron en 1969 montos que fluctuaban entre E° 1.200.000 y E° 5.600.000, mientras que las más pobres recibían montos que oscilaban en la mayoría de los casos entre E° 100.000 y E° 400.000.

En tercer lugar, esta misma variable determina en gran medida el nivel de consumo de servicios básicos, tales como gas, agua potable, teléfonos, etc., sobre los cuales se aplica un impuesto de facturación que es de exclusivo beneficio municipal.

Por último, cabe mencionar también que la variable de ingresos de los habitantes determina en cierta medida los ingresos municipales producto de patentes comerciales y profesionales, ya que estos servicios tienen una localización que generalmente está orientada al mercado.

2. 3. *Número de habitantes de una comuna*

Una tercera variable de importancia sobre la que descansa el sistema de ingresos municipales es el número de habitantes de una comuna. Esta variable indica, en primer término, el carácter rural o urbano de una comuna, lo cual es de primordial importancia ya que afecta en forma directa al valor de los bienes raíces de una comuna, variable cuya importancia ha sido ya analizada. Pero no sólo es importante el número de habitantes de una comuna aislada, sino que también el de las comunas adyacentes, ya que la formación de áreas metropolitanas implica la generación de ingresos adicionales para un municipio, como por ejemplo la instalación de industrias y equipamiento que inciden en el mayor valor del terreno, etc.

Además, y estrechamente ligado con lo anterior, el número de habitantes de una comuna condiciona en forma directa el número

de viviendas de la misma y, por lo tanto, determina las posibilidades potenciales del Municipio para la prestación de servicios tales como aseo domiciliario y otros.

A su vez, y en relación al nivel de ingresos de la población, el número de habitantes de una comuna condiciona el mercado y la capacidad de consumo en la misma y, por lo tanto, determina la existencia de servicios profesionales y de comercio (otorgando ingresos municipales por concepto de patentes), determina la cuantía del consumo de servicios básicos (gas, agua, teléfonos, etc.) y el rendimiento del impuesto de facturación. Por último, también posibilita el que un municipio active nuevas fuentes de ingreso, tales como mercados, empresas de transporte u otras actividades de esta naturaleza.

Filialmente, esta misma variable condiciona los montos recibidos como transferencias del Gobierno, ya que constituye uno de los criterios de distribución de estos recursos, dado que este criterio se aplica sobre un 20% de dichas transferencias⁸.

En resumen, las variables que estarían condicionando el sistema de ingresos municipales son;

1° El avalúo territorial de la comuna;

2° El nivel de ingresos de la población de la comuna;

3° El número de habitantes de la comuna.

Como podrá apreciarse, y de acuerdo a lo analizado previamente, las dos variables de mayor importancia sobre las que se sustenta el sistema de ingresos municipales (1° y 2°) se encuentran íntimamente ligadas y tienen características de alta regresividad. Queda claro, entonces, el porqué de la mala distribución de los ingresos municipales.

Si a estas alturas se retorna el Cuadro N° 1, se puede constatar que las municipalidades más ricas son justamente aquellas en que el avalúo territorial es mayor y donde se localizan los estratos socio-económicos más altos.

También están entre las comunas más ricas las que tienen carácter de balneario, ya que éstas cuentan con un alto avalúo territorial, pero con una población permanente muy reducida.

En el otro extremo se hayan justamente las culminas urbanas en las cuales se sitúan los barrios marginales y las comunas rurales con suelos de mala calidad y con problemas de acceso a los grandes centros de consumo.

3. INEXISTENCIA DE ELEMENTOS CAPACES DE CORREGIR LA REGRESIVIDAD DEL SISTEMA DE INGRESOS

El sistema de ingresos vigente provoca una mala distribución de las rentas municipales y no establece mecanismos de distribución para corregir las injusticias que genera. Aún más, ninguna de las variables que sustentan el sistema de ingresos puede ser afectada por una acción municipal. Todas ellas son variables que el municipio no controla, por lo que los municipios no tienen prácticamente ninguna posibilidad de corregir una insuficiente dotación de recursos.

Esta incapacidad para alterar la realidad económica se ve acentuada por el hecho de que un porcentaje elevadísimo de los ingresos municipales (alrededor de 70% en promedio) son captados en forma pasiva, es decir, sin que haya mediado gestión alguna de parte del municipio⁹. Lo anterior significa que si el municipio no desempeñara ninguna actividad, seguiría recibiendo alrededor de dos terceras partes de sus ingresos totales.

Esta pasividad estaría condicionada por la imposibilidad de alterar la evolución de las variables que determinan este tipo de ingresos. La estructura legal vigente no sólo lleva al municipio a una falta de iniciativa en cuanto al problema financiero, sino que también le cierra toda posibilidad de actuar con el propósito de aumentar sus ingresos pasivos. En este sentido es importante mencionar que durante el período analizado (1965-1969) tampoco ha habido ningún intento desde fuera

⁸ En la actualidad esta variable tiene una importancia mucho mayor, ya que se utiliza como criterio de distribución sobre un 60% de las transferencias del Gobierno. Esta modificación fue hecha a sugerencia de la Confederación Nacional de Municipalidades (CONAM) y rige desde 1971.

⁹ Para la clasificación entre ingresos municipales "activos" "pasivos", ver el Cuadro Anexo N° 2.

del sistema municipal por modificar la regresiva distribución de estos ingresos.

Un análisis más detallado de los *ingresos pasivos* revela que éstos son los que presentan las mayores características de regresividad. Efectivamente, parece existir una correlación directa muy alta entre el nivel de ingresos de los municipios y la importancia relativa de los ingresos pasivos. Esto se traduce en el hecho de que cuando estos ingresos son muy altos, el municipio puede contar con los recursos necesarios sin necesidad de desempeñar actividades orientadas a conseguir un mayor financiamiento.

De lo anterior se puede concluir: 1) que los ingresos pasivos provocan una gran desigualdad en la dotación de recursos municipales; 2) que las diferencias de ingresos provocadas por los ingresos pasivos no pueden ser alteradas por los municipios, ya que éstos no controlan ni pueden afectar las variables pertinentes; y 3) que cuando los ingresos pasivos alcanzan montos de cierta importancia para financiar las actividades municipales, estas instituciones parecen no preocuparse mayormente del problema financiero, aun cuando tendrían grandes posibilidades de captar mayores ingresos a través de otras fuentes de financiamiento.

El análisis de los ingresos activos revela que éstos tampoco logran corregir las diferencias en la dotación de recursos municipales. Estos ingresos, aunque en menor grado que aquellos analizados previamente, también presentan características de regresividad.

La investigación demostró que sólo un porcentaje algo superior al 30% de los ingresos ordinarios eran percibidos en forma activa, es decir, tenían como contrapartida la prestación de algún servicio. Pero cabe aclarar que a través de un análisis más detallado se demostró que si bien todos estos ingresos tienen una actividad municipal como contrapartida, la mayoría de ellos corresponden a actividades ajenas a la iniciativa municipal. Efectivamente, se pudo determinar que, en promedio, alrededor de un 90% de estos ingresos son producto de actividades que no responden a una voluntad de acción que surja de los propios municipios, sino a las cuales ellos se ven inducidos. Por lo demás, estos estímulos a la

acción no afectan en igual forma a todos estos gobiernos locales, de manera que tienden a acentuar la regresividad detectada en la captación de ingresos pasivos.

A este respecto, es importante mencionar que los fondos que ingresan al municipio como producto de una genuina iniciativa de esta institución representan en promedio apenas un 3% de los ingresos totales. Este bajísimo porcentaje señala que esta fuente de financiamiento no es utilizada para superar los problemas que provoca la desigual distribución de los ingresos.

Los *fondos extraordinarios* obtenidos a través de empréstitos municipales también tienden a acentuar las características regresivas del sistema de ingresos. La posibilidad de contratación de empréstitos municipales está limitada por el rendimiento de la contribución de bienes raíces. Efectivamente, las Municipalidades disponen de mi 1%, adicional para la amortización de empréstitos. Esto hace que la distribución del crédito municipal tenga características muy similares a aquellas establecidas para los ingresos pasivos.

De ahí que sea válido afirmar que todas las fuentes de financiamiento municipal tienden a provocar una distribución altamente regresiva y que los municipios no son capaces de afectar ninguna de las variables que determinan esta distribución. junto a ello se verifica que existe una cierta apatía frente al problema de la captación de recursos, ya que en el período analizado no existió ninguna corrección importante desde fuera del sistema municipal.

4. TENDENCIA A LA ACENTUACIÓN DE LA MALA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS

Durante los cinco años analizados, la regresividad en la captación de recursos tiende a acentuarse. Esta tendencia se manifestó al analizar las tasas de crecimiento del ingreso municipal per cápita en los diferentes municipios. En general, en aquellos en que los ingresos municipales per cápita son altos, las tasas de crecimiento también lo son. Mientras tanto los ingresos municipales per cápita de los municipios más pobres tienden a crecer a un ritmo más lento, a excepción del último tramo.

CUADRO N° 3

TASAS DE INCREMENTO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES PER CAPITA,
POR TRAMOS¹⁰

Tramo	N° de Municipios	Nivel de ingreso municipal per cápita promedio anual (E° 1969)	Tasa promedio de aumento real (1965-1969)
1	6	275	(%) 16,3
2	8	152	14,1
3	8	71	10,6
4	9	51	9,6
5	7	34	15,8

Fuente: Datos elaborados por el autor.

La creciente regresividad se corrobora al analizar los valores que entrega el coeficiente de variabilidad al ser aplicado a los 17 municipios del Gran Santiago. El coeficiente de variabilidad es un índice de dispersión, que se define como el cociente entre la desviación estándar y la media aritmética. Este coeficiente adopta un valor igual a cero para una distribución absolutamente igualitaria y valores crecientes a mayor grado de dispersión. Los valores de este coeficiente fueron 0.0703, 0.0592 y 0.1216 para los años 1965, 1967 y 1969, respectivamente. La explicación de este proceso de concentración acumulativa de las rentas municipales reside en las variables señaladas como pilares del sistema de ingresos.

La localización de la población según estratos socioeconómicos determina el rendimiento de una gran cantidad de ingresos municipales, así como también la evolución del valor de la propiedad raíz (valor del terreno y construcción de viviendas de alto costo). Por lo tanto, en la medida en que las políticas de vivienda sigan generando segregación, habrá diferencias cada vez mayores entre los ingresos de las diferentes municipalidades.

El impacto que la mayor población comunal tiene sobre los ingresos nacionales no sólo se ha detectado en Santiago, sino que también en algunas de las ciudades de tamaño intermedio de la provincia, tales como San Antonio, Peñaflor, Buin y Melipilla. El crecimiento demográfico relativamente alto que han experimentado estas últimas comunas, se ve

reflejado con cierta claridad en el impacto que esta variable tiene sobre los ingresos municipales. Efectivamente, a pesar de que los ingresos per cápita de los municipios en cuestión son de niveles medianos o más bien bajos, sus tasas de crecimiento demuestran que —un el período analizado— han mejorado su posición relativa. A este respecto, cabe mencionar que los ingresos de los municipios de ciudades intermedias crecen a una tasa bastante mayor que aquella detectada en los municipios más pobres del área de Santiago, es decir, de aquellas donde se localizan los estratos socioeconómicos más bajos.

En las comunas rurales, el aumento demográfico y la evolución del valor de la propiedad raíz son mucho más lentos que en los casos señalados previamente y, por lo tanto, los ingresos municipales tienden a quedar a la zaga. Esta situación sólo se ve alterada por la ejecución de inversiones de organismos nacionales o regionales, que tiendan a ampliar la capacidad de explotación de las tierras de una comuna o que en general signifiquen una ampliación de las oportunidades de trabajo y de actividad económica. Tal es el caso de las municipalidades de San Pedro y Navidad, que han visto crecer sus ingresos a un ritmo extremadamente alto como consecuencia de la construcción de la planta hidroeléctrica de Rapel.

Con respecto a la evolución de los ingresos municipales se puede afirmar entonces: 1) que los municipios difícilmente pueden alterar su crecimiento; 2) que las diferencias de ingresos se hacen cada vez mayores; y, 3) que cuando se elevan los niveles de ingreso, esto se produce en forma pasiva, correspondiendo.

¹⁰ Para el detalle de los municipios por tramo, ver el Cuadro Anexo N° 1.

en general a iniciativas puntuales del gobierno central.

También es importante mencionar respecto a la evolución de los ingresos municipales que éstos han tenido un aumento promedio en términos reales de una magnitud considerable en el transcurso del período analizado. Efectivamente, los ingresos totales han crecido en promedio a una tasa real de 9,0% entre 1965 y 1969. Este hecho es de importancia, ya que permite aclarar que la crítica situación financiera a que se ven enfrentados los municipios no se debe exclusivamente a un problema de ingresos. Al respecto, si bien los ingresos de la mayor parte de los municipios son en todo caso insuficientes para el cumplimiento de sus obligaciones, ello se agrava por la asignación deficiente que se hace de ellos en la actualidad ¹¹. Respecto a este punto cabe señalar que en el ámbito municipal suele plantearse que los ingresos son escasos como consecuencia de los rápidos aumentos de población, y que, por lo tanto, difícilmente podrían atenderse las necesidades de dicha población creciente. Esta argumentación no es del todo correcta. Un asunto clave es también la mala asignación de los escasos recursos disponibles y el hecho de que las municipalidades se hayan convertido en -instituciones cada vez más "cerradas" respecto a las necesidades de la comunidad ¹².

En todo caso, el ingreso promedio de las 38 municipalidades analizadas ha crecido en términos reales a una tasa acumulativa anual de 9.0%, mientras que la población de estas comunas creció en promedio a una tasa de 2.9% acumulativo anual ¹³. En las comunas del Gran Santiago se detecta una tasa promedio de crecimiento anual de los ingresos municipales de 7.8% mientras que la población sólo aumentaba a una tasa de 3%. Cabe destacar, no obstante, que la diferencia tanto en el cre-

cimiento de los ingresos como en el de la población entre Municipalidades es bastante acentuada, lo cual viene a corroborar una vez más la mala distribución de los recursos municipales.

5. OTRAS CONDICIONANTES DE LA CRISIS DEL SISTEMA DE INGRESOS

Es importante mencionar algunos factores adicionales, que, si bien no están en relación directa con el sistema de ingresos, condicionan de manera importante la crisis financiera municipal. Estos aspectos pueden clasificarse en tres grandes áreas de problemas, a saber: las relaciones del municipio con la comunidad; los problemas internos de los municipios; y las relaciones del municipio con otros municipios y con terceras instituciones.

Las relaciones del municipio con la comunidad son mínimas y están mal concebidas. Efectivamente, tal como fuera demostrado en una investigación realizada en CIDU, el municipio constituye una institución cerrada con respecto a la comunidad. Esto se traduce en que en la orientación y toma de decisiones se aleja de los problemas de la comunidad y se constituye en una institución internamente autosuficiente. Por su parte, a nivel de la comunidad, se ha distorsionado la percepción del papel del municipio, lo que se ha traducido en que las demandas de la comunidad a su gobierno local sean escasas y se constituyan casi exclusivamente en peticiones de carácter individual ¹⁴.

Esta errónea percepción del rol municipal y la falta de control sobre la orientación de decisiones por parte de la comunidad, explican en cierta medida la falta de interés del municipio por buscar una solución definitiva y más profunda para el problema financiero y su gran pasividad ante la captación de recursos.

En segundo lugar, los principales problemas internos del municipio se podrían resumir en una estructura de administración interna inadecuada; una carencia casi absoluta de pla-

¹¹ La escasa preocupación por los problemas de la comunidad y el desconocimiento casi absoluto de los problemas financieros llegan a tal punto que en general —en el ámbito de los profesionales y técnicos municipales— el criterio de medición de la suficiencia e insuficiencia de los recursos consiste en la posibilidad o imposibilidad de afrontar los compromisos por concepto de sueldos y salarios.

¹² Gustavo Martínez, *El Municipio como Sistema Político*. Cuadernos CIDU N° 12, 1970.

¹³ Para los efectos del análisis, se considera la tasa promedio entre 1960 y 1970.

¹⁴ Para mayor detalle acerca de las estructuras de demandas, véase a Gustavo Martínez, op. cit.

nificación o programación de su acción; una inadecuada orientación de los gastos (más de un 80% se destina a sueldos, salarios y previsión social); una falta de continuidad en la administración (rotativa de alcaldes) y un bajo nivel de capacitación del personal ¹⁵. Estos asuntos señalan que el municipio chileno, tal como se encuentra en la actualidad, es una institución burocrática altamente ineficiente, que absorbe en gastos administrativos la mayor parte de los recursos que obtiene, lo que aclara aún más que el problema financiero no reside del todo en una insuficiente dotación de ingresos.

La falta de relaciones del municipio con otros municipios y con terceras instituciones, es decir, el aislamiento casi total que presenta en la actualidad, también condiciona en cierta medida el problema financiero. Las principales consecuencias de esta situación son la carencia de solidaridad municipal, tanto en términos de asistencia financiera como en la ejecución común de proyectos que benefician a dos o más comunas que, por su envergadura, escapan a la capacidad financiera de un solo municipio.

El aislamiento municipal provoca también una desconexión muy acentuada entre los planes y programas del Gobierno Central y la acción municipal, imposibilitando en la mayor parte de los casos la contratación de conve-

nios con el primero para la ejecución de obras en conjunto, lo cual significaría implícitamente la obtención de recursos adicionales para la solución de problemas locales. Asimismo, la falta de coordinación entre los diferentes servicios públicos y su desconexión con los gobiernos locales provocan un desarrollo irracional de las comunas ¹⁶. Finalmente, esta situación imposibilita la captación de recursos de terceras personas e instituciones, tanto en términos financieros para la creación de empresas municipales, como en aportes de trabajo por parte de la comunidad organizada.

Como se habrá podido apreciar, el problema de los ingresos municipales se debe tanto a una legislación de rentas absolutamente inadecuada como a factores no económicos. Por esta razón, cualquier proposición de reforma al régimen municipal chileno debería considerar al menos tres objetivos básicos, a saber: el establecimiento de mecanismos de redistribución de los ingresos municipales, nuevos mecanismos de financiamiento para estos gobiernos locales y formas de apertura del municipio respecto a la comunidad, al gobierno central y otros municipios ¹⁷.

¹⁶ Ver G. de Pablo: Una experiencia de programación de desarrollo comunal. Seminario de Título. Esc. de Arquitectura U. C. Santiago, mayo 1970.

¹⁷ La investigación en que se basa este ensayo propone varios criterios de reforma al régimen de ingresos municipales basados en estos tres criterios. Ver Pablo Trivelli: Análisis de la Estructura Financiera del Municipio chileno. CIDU, 1971, pp. 26 a 44.

¹⁵ Patricia Oyanedel, El municipio chileno y su problemática. Documento inédito. CIDU.

CUADRO ANEXO N° 1

INGRESO MUNICIPAL PER CAPITA (1969). DETALLE DEL CUADRO N° 1
EN EL TEXTO (E° 1969)

<i>Tramo 1</i>		Pirque	72
		Renca	70
Providencia	416	Quinta Normal	63
El Tabo	359	Buín	62
Santo Domingo	347		
Las Condes	284	<i>Tramo 4</i>	
Cartagena	250	Colina	60
Santiago	248	La Florida	59
		Peñaflor	59
<i>Tramo 2</i>		San Bernardo	58
Maipú	220	Puente Alto	53
La Reina	192	Melipilla	50
Til - Til	135	Paine	49
Curacaví	128	María Pinto	49
Nuñoa	123	La Cisterna	44
San José de Maipo	116		
Quilicura	112	<i>Tramo 5</i>	
C. de Tango	101	El Monte	43
		Conchalí	41
<i>Tramo 3</i>		San Pedro	38
Lampa	98	Navidad	37
Talagante	96	Barrancas	32
San Antonio	73	La Granja	24
San Miguel	73	Alhué	17

Fuente: Datos elaborados por el autor.

CUADRO ANEXO N° 2

CUENTAS DE IMPUTACION DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA
REPUBLICA, CLASIFICADAS EN CADA SUBCATEGORIA DE ANALISIS

<i>Ingresos ordinarios</i>	<i>Ingresos percibidos activamente</i>	1. Ingresos de servicios
		2. Arriendos
		3. Explotación de instalaciones
		4. Automóviles
<i>Ingresos extraordinarios</i>	<i>Ingresos percibidos pasivamente</i>	A. Bienes raíces
		B. Espectáculos públicos
		C. Transferencias gob. central
		D. Varios
		E. Patentes industriales, profesionales, comerciales
		F. Impto. consumo servicios básicos
		A. Saldos
		B. Renta bienes
		C. Empréstitos
		D. Herencias, legados
		E. Intereses de terceros
		F. Otros