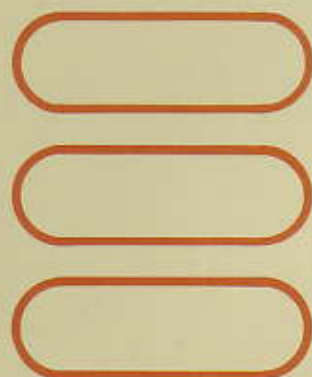


**Ingresos y gastos municipales:
Chile (1977-87) y
Gran Santiago
(1985/86)**

**Dagmar Raczynski
Mabel Cabezas**



La Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica es una institución de derecho privado sin fines de lucro y con fines académicos y científicos. Con domicilio en Av. C. Colón 3494, Santiago de Chile, autorizada por decreto N°1102 del Ministerio de Justicia, con fecha 17 de Octubre de 1975.

INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES: CHILE (1977-87)
Y GRAN SANTIAGO (1985-86)

Dagmar Raczynski
Mabel Cabezas

NOTAS TECNICAS N°121

Octubre de 1988

Esta serie de documentos de trabajo (ISSN 0716-4475), es de circulación interna, y tiene el propósito de contribuir a la discusión de las investigaciones de CIEPLAN.

Las opiniones que se presentan en los documentos, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Corporación.

SINTESIS

La capacidad de un municipio de actuar como gobierno local depende en medida importante de factores relacionados al monto de recursos que maneja, al grado de discrecionalidad que posee para disponer o decidir sobre el uso de los mismos y a la posibilidad de generar recursos adicionales.

El presente trabajo entrega antecedentes sobre estos aspectos para los municipios chilenos con posterioridad a la reforma que se puso en marcha en 1980.

Se observa que la reforma que traspasó nuevas atribuciones y responsabilidades a los municipios redefinió el financiamiento municipal e incrementó la disponibilidad de recursos para los gobiernos locales. No obstante, la discrecionalidad de estos para decidir sobre los recursos que pasan por sus manos como también los espacios para generar ingresos adicionales se encuentran fuertemente limitados.

Después de analizar estos aspectos, el trabajo aborda la distribución de los recursos municipales centrándose en las disparidades en ingresos y gastos por habitante entre los municipios del Gran Santiago en 1985/86 y algunos factores asociados a ellas. Las disparidades son marcadas y se asocian fundamentalmente a la situación socioeconómica de la comuna y sus habitantes: la envergadura de la actividad económica y el valor de los suelos o bienes raíces, por una parte, y la importancia relativa de los diversos estratos sociales, por la otra.

Se evalúa también el rol del Fondo Común Municipal, instrumento diseñado para redistribuir recursos desde los municipios más ricos hacia los más pobres.

El trabajo concluye planteando algunas interrogantes y reflexiones en torno a los mecanismos y criterios de financiamiento municipal y el papel del municipio como agente de desarrollo local.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	1
I. INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES, CHILE 1977-87	4
1. Lo que estipula la ley y las reglamentaciones	4
2. Evolución del monto de los ingresos y gastos municipales	7
3. Composición de los ingresos y gastos municipales	11
II. INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES POR REGIONES, 1977-87	16
III. MUNICIPIOS DEL GRAN SANTIAGO: INGRESOS Y GASTOS, 1985/86	22
1. Municipios y fuentes de información	22
2. Municipios del Gran Santiago: disparidades en ingresos y gastos	26
3. Disparidades en recursos: algunos factores condicionantes	27
4. Los gastos y la inversión municipal	36
IV. FONDO COMUN MUNICIPAL: ¿REDISTRIBUYE RECURSOS?	44
1. Origen y monto de los recursos del Fondo Común Municipal (FCM)	44
2. Distribución de los recursos del FCM	45
3. El FCM y los ingresos municipales en la Región Metropolitana	46
V. CONCLUSIONES	55
ANEXO A	60
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	64

INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES: CHILE (1977-87) y GRAN
SANTIAGO (1985/86) *

Dagmar Raczynski
Mabel Cabezas

INTRODUCCION

El papel del municipio chileno es hoy muy distinto a aquél que cumplía en el pasado. El municipio ha asumido un importante rol en el desarrollo económico, social y cultural de la comuna. Se espera que el municipio sea agente del desarrollo comunal, y se realza la importancia de un gobierno local con capacidad para dar solución a los problemas que afectan al territorio y a la población bajo su jurisdicción, y para alterar el perfil socioeconómico de la comuna apuntando a su progreso económico, social y cultural ¹.

*Este estudio forma parte del programa de CIEPLAN sobre "Desarrollo y Democracia" que ha contado con el apoyo de la Fundación Ford. Las autoras agradecen la ayuda de María Paz Avalos en la recopilación de los antecedentes que subyacen al trabajo y los valiosos comentarios de Mario Marcel, José Yañez y Pablo Trivelli a una versión preliminar del mismo.

¹Recientemente, en abril de este año, se publicó la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley 18.695. Con ella cristaliza un conjunto de medidas descentralizadoras que se iniciaron hace 14 años con la reforma política administrativa y de gobierno interior y la dictación de la Ley 1.289, Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal. Se estipulan las atribuciones y competencias del municipio, se definen elementos organizacionales y de gestión y se señalan instrumentos y procedimientos de trabajo.

En un trabajo anterior nos preguntamos si, y en qué sentido, el municipio era un agente del desarrollo de su comuna. También indagamos, al nivel de la organización y de las decisiones en torno a los contenidos de su labor, los factores que facilitan y los que obtaculizan que ellos actúen en tal sentido ².

En este trabajo la atención recae sobre los aspectos económicos y financieros de los municipios. La capacidad de un gobierno local de actuar como agente de desarrollo del territorio bajo su jurisdicción depende, en medida muy importante, de factores relacionados al monto de recursos que maneja el municipio, al grado de discrecionalidad que posee la autoridad local para disponer o decidir sobre el destino de los recursos, a la flexibilidad financiera en el manejo de ellos y a la posibilidad de generar recursos adicionales. En torno a estos aspectos se estructura el presente trabajo.

Los estudios sobre aspectos económicos-financieros de los municipios chilenos son contados. Ellos resaltan, respecto al pasado, un incremento en los recursos que maneja el municipio (Tomic y González, 1983; Tironi, 1985; Gemines, 1988); y la existencia de significativas desigualdades en ingresos y gastos municipales por habitante entre las comunas del país (Varas y otros, 1982; 1985; Labbé y Llévanes, 1986; Morales, 1986).

El presente trabajo aborda cuatro aspectos principales:

(1) El monto de los ingresos y de los gastos municipales del país en el período 1977-87, mirando su origen y destino, y evaluando el grado de discrecionalidad que posee la autoridad municipal para decidir sobre el uso de los recursos, así como para generar recursos adicionales;

(2) La distribución regional de los recursos municipales en el mismo período; aquí interesa conocer el grado en que estos recursos se

²Los resultados de este trabajo pueden verse en Raczynski y Serrano (1987;1988a y b).

concentran en la región metropolitana así como identificar las disparidades interregionales en recursos municipales;

(3) Las disparidades en ingreso y en gastos entre los municipios del Gran Santiago en 1985/86 y algunos factores asociados a ellas; y

(4) El papel igualador de ingresos y gastos que juega el Fondo Común Municipal, instrumento diseñado para redistribuir recursos desde los municipios más ricos hacia los más pobres.

Este trabajo, de naturaleza principalmente descriptiva, reúne información en torno a estos aspectos financieros para, a partir de ahí, plantear interrogantes y reflexionar en torno al papel del municipio como agente de desarrollo local y los mecanismos de financiamiento municipal.

No es fácil acceder a las cifras sobre ingresos y gastos de los municipios. La información que se consigue de una fuente es incompleta (parcial) y difícil de compatibilizar con aquélla que se logra de otra fuente, situación que dificulta todo intento de análisis más riguroso. Las cifras de más fácil acceso se publican a un nivel de agregación que no permite depurarlas, por ejemplo, de problemas de doble contabilidad. Tampoco permiten aislar y distinguir lo que son los recursos propios del municipio de los recursos delegados desde el nivel central y los ministerios sectoriales que se materializan en inversiones locales.

En nuestro caso, la información a nivel nacional y regional se ha obtenido de los antecedentes de Contraloría General de la República, contenidos en los Estados de la Gestión Financiera para el período 1977-87. La información sobre ingresos y gastos para los municipios del Gran Santiago en 1985/86, por su parte, se obtuvo del balance que cada municipio entregó a la Intendencia de la Región Metropolitana. En este caso las cifras aluden a los ingresos percibidos y los gastos devengados.

I. INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES, CHILE 1977-87

1. Lo que estipulan la ley y las reglamentaciones

En diciembre de 1979 se publicó la ley de rentas municipales (DL 3.036) que estructuró el nuevo financiamiento para los municipios. Respecto del pasado, esta ley marca al menos tres diferencias importantes.

Primero, mientras en el pasado el financiamiento municipal dependía principalmente de aportes del gobierno, ahora los municipios tienen una participación directa en ciertos derechos, patentes e impuestos locales.

Segundo, se crea un Fondo Común Municipal orientado a redistribuir recursos desde los municipios de comunas más ricas hacia municipios de comunas más pobres.

Tercero, la ley, una vez que se puso en marcha, implicó un fuerte incremento de los recursos que manejan los municipios.

La ley de Rentas Municipales comenzó a implementarse a partir de 1980. A medida que fue entrando en operación se le han introducido diversas modificaciones. La última es de marzo de 1987 (publicada en el diario oficial del 22 de julio de 1987, Decreto 347). Estas modificaciones dicen relación con el monto de la participación de los municipios en los impuestos o derechos así como con la conformación y distribución de los recursos del Fondo Común Municipal. Además, la ley en su inicio incluía una fuente de ingresos que posteriormente fue eliminada: el impuesto a los factores o recibos por consumos periódicos domiciliarios.

En la actualidad, los municipios perciben ingresos que provienen de 5 fuentes principales:

- el 100 % de las rentas provenientes del arrendamiento, concesión o venta de bienes municipales y de la explotación de establecimientos, empresas o servicios públicos municipales;

- el 50 % de los impuestos que los municipios recaudan por permisos de circulación de vehículos;

- el 100 % de los impuestos que los municipios recaudan por patentes comerciales, profesionales, industriales y de otras actividades

lucrativas. En el caso de las comunas de Santiago, Las Condes y Providencia este porcentaje se reduce al 55, 35 y 35%, respectivamente. La diferencia debe ser entregada al Fondo Común Municipal (FCM);

- el 40% del impuesto territorial que recauda cada municipio;
- el aporte que recibe el municipio del Fondo Común Municipal.

Por los ingresos provenientes de las primeras cuatro fuentes los municipios de las comunas más ricas obtienen recursos más abundantes que los municipios de comunas pobres. La última fuente, el Fondo Común Municipal (FCM) tiene por propósito redistribuir ingresos desde las municipalidades de comunas más ricas (particularmente desde Santiago, Las Condes y Providencia) hacia municipios de comunas más pobres y con mayores necesidades insatisfechas. La sección IV de este trabajo tiene por objeto evaluar en que medida el FCM juega efectivamente un papel redistributivo.

Los ingresos que por estas 5 fuentes percibe un municipio constituyen su "ingreso propio". Respecto de ese monto los municipios disponen de cierta autonomía, en el sentido de que pueden usarlos en los destinos que estiman convenientes, aunque cuidando no contradecir lineamientos globales como, por ejemplo, que no más un 35 % de los ingresos municipales estimados deben destinarse a gastos en personal.

Puede apreciarse que el monto de recursos propios de un municipio se encuentra definido por ley y que el espacio abierto a ellos para generar recursos adicionales se reduce, en el corto plazo, a rentas provenientes del arrendamiento, concesión o venta de bienes y servicios y de la explotación de servicios públicos municipales, así como a la competencia con otros municipios por los permisos de circulación de vehículos.

A mediano y largo plazo las actividades orientadas a aumentar los recursos municipales se canalizan por vías más indirectas que se relacionan principalmente con el incremento de la actividad comunal: creación de industrias, de comercio, de actividades profesionales y otras actividades lucrativas. Esto se traduce en un incremento en la

recaudación municipal relacionada con el valor de los bienes raíces y el suelo en la comuna.

A través de manos municipales pasan, además de los recursos propios, otros que califican como "ingresos delegados". Corresponden a recursos que el Gobierno Central o los Ministerios sectoriales transfieren hacia el nivel local junto con la delegación de tareas sobre él. Por ejemplo, los recursos que recibe cada municipio por la administración de establecimientos de educación (subvenciones educacionales) y salud (recursos por facturación de atenciones prestadas, FAPEM), por los subsidios de la "red social" del gobierno, incluidos aquéllos de los programas de empleo de emergencia, subsidio único familiar y pensión asistencial. De estos recursos, sólo algunos se registran en la contabilidad municipal. Es el caso de las subvenciones a la educación y a la salud. Otros no se registran; por ejemplo, los recursos que financian la red social de gobierno (subsidio único familiar, pensión asistencial, programas de empleo de emergencia). En uno u otro caso se trata de recursos amarrados a fines específicos y para grupos objetivo predefinidos.

A pesar de que el municipio no dispone con autonomía sobre ellos, actuando sólo como "buzón", debe destinar parte significativa del tiempo y de la energía del personal municipal, que es financiado con ingresos propios, a la administración de estos recursos. No fue posible cuantificar el monto total de recursos delegados que llega al conjunto de los municipios. Evidencia parcial indica que ellos sobrepasan con creces los ingresos propios que manejan los municipios ³.

Otra fuente de ingreso para los municipios, que tampoco está incluida en la contabilidad que corresponde a la gestión municipal, son

³Por ejemplo, entre 1982 y 1985, en la comuna de La Florida, los recursos amarrados al Programa de Empleo para Jefes de Hogar (POJH) superaron en 2,4 veces el presupuesto municipal (Jordán, Pavez y Robles, 1987). Por otra parte, en la misma comuna apenas un 4 % de la inversión tuvo origen municipal; el 96 % provino de recursos externos.

los recursos de fondos como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo Social y fondos de algunos Ministerios sectoriales. Ellos también constituyen recursos delegados. Su asignación es determinada por el Ministerio del Interior o los Ministerios Sectoriales. En estos casos la obtención de recursos por parte del Municipio a veces promueve un papel más activo del mismo, en el sentido de que el municipio postula a esos recursos con proyectos o programas concretos.

Para un análisis riguroso y completo de los ingresos y gastos municipales es fundamental disponer de información que cubra, y permita distinguir, entre los "recursos propios", los "recursos delegados" y los recursos de Fondos nacionales o sectoriales. Desafortunadamente ello no es posible. La información a la cual pudimos acceder dice relación fundamentalmente con los "recursos propios" de los municipios; aquéllos que se incluyen en la contabilidad de la gestión municipal. En algunas ocasiones, como se verá más adelante, las cifras también incluyen los recursos delegados ligados a las transferencias por subvenciones a la educación y salud municipalizadas.

2. Evolución del monto de los ingresos y gastos municipales

El cuadro 1 muestra la evolución de los ingresos y gastos municipales entre 1977 y 1987. Salvo que se diga algo distinto, todas las cifras se han expresado en \$ de 1986, deflactando los valores nominales por el IPC⁴.

⁴IPC corregido por Cortázar y Marshall (1980) e INE.

La columna 1 muestra los "ingresos propios" de los municipios mientras que la columna 2 incluye estos ingresos y algunos de los ingresos transferidos desde el nivel central. El ítem principal de estos últimos son ingresos ligados a los traspasos de establecimientos educacionales a los municipios. La columna 3 registra los gastos que devengan los municipios. Las restantes columnas entregan información que permite evaluar la gravitación de los municipios dentro de la gestión gubernamental.

Cuadro 1 Ingresos y Gastos de las Municipalidades, 1977-87. a/
(millones de pesos de 1986) b/

	MUNICIPALIDADES			GOBIERNO GENERAL e/		PART. MUNICIPALIDADES EN EL GOBIERNO GENERAL	
	Ingresos "propios" (1)	Ingresos propios y delegados c/ (2)	Gastos d/ (3)	Ingresos (4)	Gastos (5)	Ingresos (1)/(4) (6)	Gastos (3)/(5) (7)
1977	25,480	25,455	23,792	1,035,990	1,008,958	2.5%	2.4%
1978	28,169	28,164	26,463	1,103,997	1,063,824	2.6%	2.5%
1979	28,411	31,770	31,594	1,137,561	1,036,865	2.5%	3.0%
1980	33,437	41,694	37,506	1,192,550	1,092,683	2.8%	3.4%
1981	68,755	78,576	73,642	1,219,683	1,208,488	5.6%	6.1%
1982	59,644	139,208	104,865	1,197,848	1,192,315	5.0%	8.8%
1983	51,884	116,425	80,886	1,114,263	1,058,081	4.7%	7.6%
1984	54,127	82,312	79,989	1,156,814	1,102,179	4.7%	7.3%
1985	56,585	82,057	79,238	1,301,946	1,210,936	4.3%	6.5%
1986	58,336	84,868	81,693	1,286,779	1,207,827	4.5%	6.8%
1987	62,614	88,533	85,293	1,318,256	1,201,702	4.7%	7.1%

FUENTE Contraloría General de la República
Informe de la Gestión Financiera del Sector Público (varios años)

a/ Ingresos y gastos ejecutados o devengados.

b/ Se usó IPC corregido

c/ Ingresos propios y algunos delegados

d/ Incluye aquellos gastos que corresponden a los ingresos registrados en la columna

e/ Corresponde a Estado de ejecución presupuestaria, Gobierno General.

Es importante señalar que las cifras que contabiliza el cuadro no se pudieron limpiar de los efectos de doble anotación dentro del sector municipalidades. Un estudio publicado por Gemines (1988) entrega cifras depuradas. La comparación de ellas con las del cuadro 1 revela que las dobles anotaciones son particularmente fuertes en 1982 y en 1983, años en los cuales los ingresos efectivos (propios y delegados) habrían sido de \$ 105.053 y \$ 80.554 millones, respectivamente. En los restantes años las cifras de ingresos se ven reducidas en un porcentaje igual o inferior al 2 %. En ningún año las cifras de gastos difieren en más de un 2,5 %³. Resulta importante, también, señalar que la diferencia que se observa en el cuadro, entre los ingresos percibidos y los gastos devengados, es resultado de problemas contables y no refleja una situación de superávit en la gestión local.

El cuadro revela que los municipios chilenos cuentan en el presente, y desde 1981, con un monto de recursos más alto que en el pasado. Los ingresos y los gastos devengados son casi 3 veces más altos en 1987 que a finales de los años 70. Simultáneamente, aumentó la importancia de los municipios dentro de la gestión de gobierno. La proporción de los gastos públicos devengados por el municipio, que era entre 2 y 3% en 1977-80, ha fluctuado entre 6 y casi 9 % entre 1981 y 1987. Hubo, en consecuencia, un traspaso de recursos desde el nivel central al local.

Con la reforma hubo un incremento sustancial en los ingresos y gastos municipales tanto propios como delegados. No obstante, el incremento en "recursos delegados" ha sido más pronunciado que aquél de los "recursos propios". La discrecionalidad de que dispone la autoridad municipal (el municipio) para decidir sobre los recursos se encuentra limitada. En la práctica el peso de los recursos delegados en el total de los

³La serie anual "depurada" de ingresos y aquella de gastos municipales se puede apreciar en la última columna de los cuadros 2 y 3, respectivamente.

ingresos que pasan por manos municipales es significativamente más alto de lo que revela el cuadro. Como señalamos, hay un conjunto importante de otros recursos ligados a fines específicos, centrales al quehacer municipal, que no son contabilizados en su gestión. Nos referimos concretamente a los recursos ligados a los subsidios de la red social de gobierno.

El monto de recursos municipales fluctúa con los ciclos de la economía. En 1982 (primer año de la recesión de los 80) hubo una baja importante (del orden del 14%) en los ingresos propios. La caída continúa en 1983, año en que los ingresos propios fueron casi un 25 % más bajos que en 1981. A partir de 1984, coincidiendo con la recuperación económica, los ingresos propios aumentan, siendo en 1987 un 21 % más altos que en 1983. No obstante, permanecen por debajo de su nivel en 1981.

Los recursos ligados a los trasposos de servicios de educación y de salud a nivel local ascienden hasta 1982, para caer durante 1983-85 y crecer sólo muy levemente en 1986-87. En este caso las restricciones económicas globales del país, como consecuencia de la crisis, interactúan con la implementación de la política de trasposos educacionales, la cual no ha sido continua en el tiempo. La transferencia, que fue muy intensa en 1982, se detiene en 1983. A ello se suman, en junio de 1982, algunas modificaciones en las reglas que regían el reajuste del monto de la subvención educacional por alumno. El proceso de trasposos se reanuda y completa durante 1986/87.

En síntesis, hubo un incremento de los recursos municipales y de la gravitación del nivel local en la gestión gubernamental; existen restricciones en el espacio abierto a los municipios para generar recursos adicionales así como en la autonomía para decidir sobre el uso o el destino de los recursos que logra captar cada municipio; el monto de los recursos que administran los municipios varía con los ciclos económicos que vivió el país en el período, como también con las discontinuidades que experimentó la puesta en marcha de la municipalización de servicios en el mismo lapso.

3. Composición de los ingresos y gastos municipales

Los ingresos y gastos municipales están clasificados de acuerdo a las normas que determina la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Los ítemes principales utilizados en la contabilidad de ingresos son seis:

(1) Ingresos de operación: aquí se clasifican los ingresos que son propios del municipio y que corresponden a la gestión normal de éste. Incluye, por una parte, los impuestos, patentes, derechos y otros gravámenes que de acuerdo a la ley son de beneficio municipal, como por ejemplo, los permisos de circulación vehicular, las patentes municipales por actividades lucrativas en la comuna, los impuestos a bienes raíces, derechos de aseo y otros. Por otro lado, incluye los ingresos que obtiene el municipio por venta de bienes y servicios propios de su gestión, como también por la renta de inversiones.

(2) Venta de Activos: corresponde a ingresos provenientes de la enajenación de activos físicos o valores mobiliarios.

(3) Transferencias: comprende los aportes otorgados por entidades del sector público y/o privado sin que haya contraprestación de servicios.

(4) Otros Ingresos: incluyen los ingresos que no son clasificables en las partidas anteriores. Se diferencian tres tipos (i) Fondos de Terceros, que corresponden a recursos recaudados por el sector público y que son integrados a los municipios para fines específicos como, por ejemplo, las subvenciones por establecimientos educacionales tomados a cargo y los ingresos por facturación de atenciones prestadas en establecimientos de salud; (ii) Participación en el Fondo Común Municipal, que corresponde a los ingresos que reciben los municipios por este mecanismo distributivo establecido en el decreto ley No. 3063 de 1979; y (iii) Otros ingresos, que incluye ingresos por concepto de multas, intereses, devoluciones y reintegros, y otros.

(5) Endeudamiento: ingresos obtenidos de préstamos por las instituciones públicas cuya utilización se efectuará durante el período presupuestario.

(6) Saldo inicial de caja: aquí se incluyen los recursos de carácter propio destinados a financiar necesidades inmediatas, que se encuentran en cuenta corriente o en efectivo. También incluye el saldo de fondos de terceros.

El cuadro 2 muestra la composición de los ingresos municipales entre 1980 y 1986.

Cuadro 2. COMPOSICION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES (PROPIOS Y DELEGADOS)

(mill. de \$ de 1986 y porcentajes)

AÑO	Fuentes de ingresos											
	De Operación		Venta Act.		Transfer.		Otros Ing.		Varios a/		Total b/	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1980	25.328	50,7	343	0,7	6.302	12,5	9.287	18,4	9.084	18,1	50.344	100,0
1981	39.290	50,8	1.424	1,9	4.143	5,4	32.118	41,5	335	0,4	77.350	100,0
1982	35.546	33,9	772	0,7	2.427	2,3	65.532	62,4	776	0,7	105.053	100,0
1983	29.537	36,7	714	0,9	3.096	3,8	46.670	57,9	537	0,7	80.554	100,0
1984	27.813	34,5	765	1,0	3.181	3,9	47.362	58,7	1.541	1,9	80.652	100,0
1985	26.987	33,6	628	0,8	6.105	7,6	45.544	56,6	1.142	1,4	80.406	100,0
1986	29.456	35,4	637	0,8	3.703	4,5	47.734	57,4	1.581	1,9	83.111	100,0

a/ Incluye Operación de años anteriores, endeudamiento y recuperación de préstamos. El valor elevado en 1980 incluye \$ 8.798 que corresponde a gastos no informados.

b/ Las cifras fueron depuradas de las dobles anotaciones dentro del sector municipalidades, factor que explica las diferencias de esta columna con la comuna 2 del cuadro 1.

Fuente: Gemines (1988).

Dos son los ítemes principales: "ingresos de operación" y "otros ingresos". Al comenzar a implementarse la reforma municipal no sólo aumentan los recursos con que cuentan los municipios sino que se modifica la composición de los mismos. Ello se observa con particular intensidad a partir de 1982, al incrementarse sustancialmente la partida "otros

ingresos". Como se analiza en Gemines (1988) el ítem principal corresponde a las subvenciones por establecimientos educacionales tomados a cargo por parte de los municipios. Entre 1982 y 1986 este ítem contribuía a más de la mitad de los "otros ingresos". El incremento de estos ingresos implica una caída en la importancia relativa de los ingresos de operación, el segundo ítem de importancia. Estos aumentan en 1981 respecto a 1980, como consecuencia de la ley de rentas municipales que dictamina que todo el impuesto territorial y los permisos de circulación pasan a ser ingresos de los municipios.

Las normas que clasifican los gastos municipales distinguen seis ítemes principales:

(1) Gastos en Personal: incluye los gastos en remuneraciones, honorarios y aportes patronales.

(2) Bienes y Servicios: comprende los gastos por adquisiciones de bienes de consumo y servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades del municipio. Incluye numerosos ítemes, entre los cuales se destacan la compra de alimentos, vestuario, combustible y materiales de uso corriente; los gastos en mantenimiento y reparaciones; los consumos básicos en alumbrado público, agua y luz; los desembolsos en servicios generales como publicidad, difusión y representación, arriendos, aseo, mantención de parques y áreas verdes, cobranza y similares; la contratación de estudios e investigaciones y gastos en computación.

(3) Prestaciones previsionales: incluye los gastos por desahucios e indemnizaciones.

(4) Transferencias corrientes: son entregas de recursos que no tiene contraprestación por parte del que las recibe; incluye las transferencias al sector privado (por ejemplo, la entrega a particulares por alguna emergencia como, por ejemplo, inundaciones, terremotos; dinero destinado al Voluntariado, Programas Sociales, Culturales y otros) y a otras entidades públicas (aporte al Fondo Común Municipal, aporte municipal a servicios incorporados a su gestión, transferencias al Ser-

vicio Nacional de Menores y a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas).

(5) Aplicación de Fondos de Terceros: fondos que el Municipio ha recibido de otras instituciones públicas para fines específicos y que entrega a otro organismo para su cumplimiento. En esta partida son mayoritarias las subvenciones fiscales para la educación y la salud.

(6) Inversión: gastos dedicados a la formación de capital y compra de activos físicos, incluyendo inversión para funcionamiento, compra de vehículos y terrenos, etc. Destacan los gastos en obras comunales como pavimentación, saneamiento, semaforización, viviendas sociales.

(7) Operación años anteriores y otros compromisos pendientes: incluye partidas no especificadas en el ejercicio anterior y prestaciones pendientes del último trimestre del año.

La composición del gasto municipal revela que los rubros importantes son cuatro: personal, bienes y servicios de consumo, transferencias e inversión, en ese orden (Cuadro 3).

Cuadro 3 COMPOSICION DE LOS GASTOS MUNICIPALES (PROPIOS Y DELEGADOS)
(mill. de \$ de 1986 y porcentajes)

	Personal a/		Bs.y serv.		Transfer.		G.S.T.b/		Invers.c/		Varios d/		Total d/	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1980	8.699	19,3	10.444	23,3	8.261	18,4	-	-	8.346	18,6	9.167	20,4	44.917	100,0
1981	18.039	25,1	14.865	20,7	20.617	28,7	812	1,1	16.355	22,7	1.200	1,8	71.889	100,1
1982	47.276	46,1	16.757	16,3	20.830	20,3	4.431	4,3	10.793	10,6	2.488	2,4	102.575	100,0
1983	42.231	52,9	16.388	20,6	4.566	5,7	3.060	3,8	12.357	15,5	1.134	1,5	79.737	100,0
1984	38.960	49,5	15.798	20,1	8.762	11,1	2.666	3,4	11.534	14,6	1.005	1,3	78.725	100,0
1985	35.738	45,8	15.351	19,7	13.405	17,2	2.543	3,2	10.216	13,1	807	1,0	80.471	100,0
1986	35.445	44,0	16.763	20,9	12.172	15,1	2.541	3,2	12,595	15,7	955	1,1	80.871	100,0

a/ Incluye prestaciones previsionales, ítem de poco peso en el total.

b/ Gastos por funcionamiento de servicios traspasados

c/ Inversión real y financiera. La primera respresenta el 99% de la inversión total.

d/ Operación de años anteriores, compromisos pendientes, transferencia de capital, servicio de la deuda pública y gastos no informados. El alto porcentaje en 1980 corresponde a gastos no informados.

e/ Los totales de cada año difieren levemente de aquellos registrados en la columna 3 del cuadro 1 por tratarse de fuentes diferentes. En esta las cifras han sido depuradas de las dobles anotaciones dentro del sector municipalidades.

Fuente: Gemines (1988), cuadro 5.3

Una vez puesta en marcha la reforma municipal, los gastos en personal absorben entre un 40 y un 50 % del total de los desembolsos municipales. Anteriormente absorbían menos de un 20 %. El incremento es reflejo de la expansión y profesionalización del personal que labora en los municipios⁶ así como del traspaso de los funcionarios de educación, salud y cementerios a la tutoría municipal. Este traspaso es el responsable de que el porcentaje de gastos que se destina a personal sobrepase en mucho el límite de 35 % definido centralmente. En 1986 sólo un 26,5 % del gasto en remuneraciones correspondía a la gestión municipal; el 73,5 % restante correspondía a remuneraciones del personal asociado a educación, salud y cementerios. La educación es el sector más importante, con un 71,1 %, siguiéndole salud con un 1,8 % y cementerios con un 0,6 % (Gemines, 1988, pág. 42).

El ítem "bienes y servicios de consumo" absorbe cerca de un 20 % de los gastos municipales, porcentaje relativamente homogéneo a lo largo de todo el período.

Las transferencias corrientes, que en 1980-82 representaban cerca de un quinto o más de los gastos, caen sustancialmente en 1983, para elevarse levemente con posterioridad.

Las inversiones municipales representan cerca de un sexto de los gastos. El monto de la inversión es superior una vez iniciada la reforma que en 1980. No obstante, en términos relativos esta partida disminuye en importancia.

⁶Tópico que es analizado por Varas y Herreros (1987).

II. INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES POR REGIONES, 1978-87

El cuadro 4 muestra el monto total y por habitante de los ingresos municipales en las 13 regiones del país. Las cifras incluyen los ingresos por subvenciones educacionales y de salud y no han sido depuradas por las dobles anotaciones en el sector municipal. En consecuencia, deben ser interpretadas con cautela, en particular aquéllas referidas a los años 1982 y 1983.

En cada año del período 1978-87 las regiones más populosas (metropolitana, VIII (Bio-Bío) y V (Valparaíso) absorben los porcentajes más altos de los ingresos. Aparentemente a lo largo del tiempo hay modificaciones en la asignación de recursos a las regiones. Antes de la implementación de la reforma municipal (1978-79) los recursos tendían a concentrarse en la región metropolitana. Al entrar a operar el nuevo sistema la proporción de los recursos destinados a los municipios de esta región cae (Gráfico 1)⁷. La contrapartida es un incremento en el porcentaje de los ingresos municipales en la mayoría de las otras regiones. Vale decir, la reforma municipal en su etapa inicial tendió a desconcentrar recursos desde la región metropolitana hacia el resto del país. A partir de 1988 esta tendencia se revierte, en el sentido de que la proporción de los recursos que corresponde a los municipios de esta región vuelve a elevarse. En 1986-87 la región metropolitana absorbe un porcentaje de recursos sólo levemente inferior a aquél que imperaba a fines de los 70.

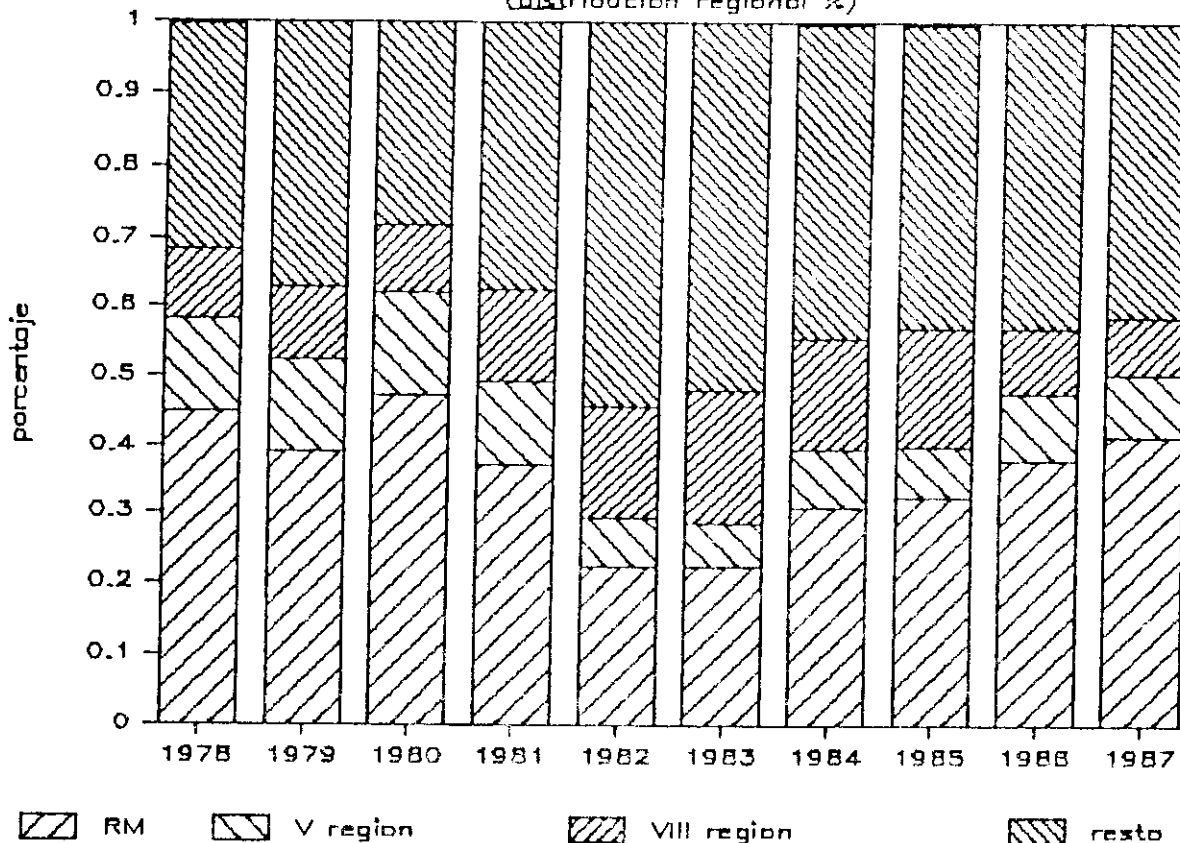
A ello probablemente han contribuido la creación, en esos años, de algunas de las nuevas estructuras municipales previstas para la región metropolitana, así como el hecho de que el traspaso de establecimientos

⁷Probablemente con menor intensidad que lo que reflejan cifras por los problemas de dobles anotaciones en 1982 y 1983.

educacionales y de salud a los municipios tendió a ser más tardío (más reciente) en la región metropolitana que en el resto del país. Por otra parte, la región metropolitana se vió más afectada en 1985 y 1986 por desastres naturales (terremoto, inundaciones) que posiblemente implicaron la destinación de mayores recursos para ella.

GRAFICO 1.

Ingreso de las Municipalidades (distribucion regional %)



Cuadro 4 Ingresos de las Municipalidades agrupadas por Region, 1978-87.

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
MILLONES DE PESOS DE 1986										
I	1,004	1,625	1,685	3,655	6,619	4,125	2,797	2,563	2,960	3,327
II	1,140	1,363	1,220	2,498	7,164	4,880	2,208	2,042	2,079	2,114
III	430	558	754	1,234	3,141	3,314	2,185	1,915	2,342	2,125
IV	708	1,147	1,175	2,549	6,673	5,342	3,309	3,291	2,897	3,359
V	3,726	4,235	6,178	9,431	9,365	7,309	6,907	5,963	7,988	8,104
VI	934	1,123	1,768	3,405	10,080	6,579	4,218	4,531	4,815	4,339
VII	1,110	1,360	1,338	5,774	11,913	10,781	7,270	6,703	6,124	6,017
VIII	2,839	3,276	4,017	10,421	23,020	22,575	13,380	14,071	8,138	7,076
IX	1,154	1,408	1,199	2,750	12,414	9,781	5,755	6,039	6,162	6,104
X	1,966	2,510	1,851	5,150	13,218	11,847	6,293	5,716	6,903	7,938
XI	174	314	298	576	2,470	2,395	1,379	1,602	1,503	1,095
XII	337	470	530	2,016	1,758	1,236	1,017	972	616	250
RM	12,642	12,381	19,680	29,116	31,374	26,182	25,536	26,700	32,342	36,665
TOTAL	28,164	31,770	41,694	78,576	139,208	116,425	82,312	82,057	84,868	88,533
DISTRIBUCION PORCENTUAL										
I	3.6%	5.1%	4.0%	4.7%	4.8%	3.5%	3.4%	3.1%	3.5%	3.8%
II	4.0%	4.3%	2.9%	3.2%	5.1%	4.2%	2.7%	2.5%	2.4%	2.4%
III	1.5%	1.8%	1.8%	1.6%	2.3%	2.8%	2.7%	2.3%	2.8%	2.4%
IV	2.5%	3.6%	2.8%	3.2%	4.8%	4.6%	4.0%	4.0%	3.4%	3.8%
V	13.2%	13.3%	14.8%	12.0%	6.7%	6.3%	8.4%	7.3%	9.4%	9.2%
VI	3.3%	3.5%	4.2%	4.3%	7.2%	5.7%	5.1%	5.5%	5.7%	4.9%
VII	3.9%	4.3%	3.2%	7.3%	8.6%	9.3%	8.9%	8.2%	7.2%	6.8%
VIII	10.1%	10.3%	9.6%	13.3%	16.5%	19.4%	16.3%	17.1%	9.6%	8.0%
IX	4.1%	4.4%	2.9%	3.5%	8.9%	8.4%	7.0%	7.4%	7.3%	6.9%
X	7.0%	7.9%	4.4%	6.6%	9.5%	10.2%	7.6%	7.0%	8.1%	9.0%
XI	0.6%	1.0%	0.7%	0.7%	1.8%	2.1%	1.7%	2.0%	1.8%	1.2%
XII	1.2%	1.5%	1.3%	2.6%	1.3%	1.1%	1.2%	1.1%	0.7%	0.3%
RM	44.9%	39.0%	47.2%	37.1%	22.5%	22.5%	31.0%	32.5%	38.1%	41.4%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
POR HABITANTE (en pesos de 1986)										
I	4,400	6,951	6,381	13,562	23,811	14,316	9,361	8,298	9,402	10,265
II	3,735	4,396	2,610	7,315	20,731	13,922	6,194	5,620	5,676	5,706
III	2,255	2,870	4,107	6,622	16,711	17,541	11,511	10,010	12,040	10,844
IV	1,753	2,802	2,832	6,103	15,742	12,370	7,512	7,335	6,403	7,334
V	3,137	3,502	5,177	7,740	7,561	5,823	5,437	4,641	6,078	6,065
VI	1,705	2,028	3,026	5,771	16,933	11,116	6,940	7,363	7,745	6,913
VII	1,605	1,948	1,855	7,870	16,003	14,286	9,578	8,615	7,723	7,473
VIII	1,973	2,248	2,652	6,810	14,903	14,475	8,499	8,842	5,056	4,352
IX	1,772	2,150	1,725	3,956	17,639	13,640	7,901	8,154	8,269	8,083
X	2,341	2,956	2,178	5,992	15,266	13,603	7,178	6,460	7,702	8,787
XI	2,803	4,948	4,586	6,774	36,048	34,828	19,531	22,164	20,584	14,698
XII	3,197	4,398	4,233	15,550	13,256	9,168	7,431	6,612	4,344	1,785
RM	3,098	2,964	4,666	6,757	7,145	5,821	5,548	5,678	6,732	7,463
TOTAL	2,624	2,910	3,741	6,937	12,085	9,937	6,906	6,769	6,865	7,062

FUENTE Contraloria General de la Republica
Informe de la Gestion Financiera del Sector Publico. (varios anos)

Otro ángulo para mirar las cifras es preguntar por las regiones que han sido favorecidas en términos de su ingreso per cápita. Antes de la reforma municipal las regiones favorecidas eran la metropolitana, la V y las de los extremos norte y sur del país (I, II, XI y XII). Al entrar a operar el sistema los recursos por habitante caen por debajo del promedio del país en las regiones V y metropolitana. En la región V permanecen por debajo del promedio hasta el término del período. En la región metropolitana el monto por habitante se recupera lentamente y en 1987 supera al promedio del país (sección 3ra. del Cuadro 4).

Entre las restantes regiones hay tres claramente favorecidas, en el sentido de que desde antes de la reforma y hasta el presente los recursos municipales por habitante superan al promedio del país. Son la XI (Aysén), la I (Tarapacá) y la III (Atacama).

Por último, resulta importante mirar las desigualdades interregionales en recursos municipales por habitante. Con la reforma municipal éstas aumentaron. A fines de los 70 los recursos municipales por habitante más altos se registraban en la región I (Tarapacá) y superaban en cerca de tres veces las de la región con municipios más pobres (VII, Talca). En los años 80, después de la reforma, el cociente se eleva a un valor que fluctúa entre 4 y 8. La región cuyos municipios disponen anualmente de una cantidad de recursos por habitante significativamente superior al resto es la XI (Aysén). La región con "municipios más pobres" es, hasta 1985, la V (Valparaíso-Aconcagua) y en 1986-87 la XII (Magallanes *). El incremento en las desigualdades interregionales en recursos municipales es fundamentalmente el resultado de una asignación preferente de recursos a los gobiernos locales de la

*Es altamente probable que en la información de esta región haya una significativa laguna en la cobertura temporal (meses no registrados). Es la única región en la cual los ingresos por habitante en 1987 son inferiores a aquéllos que tenía en 1978-79.

región de Aysén. Los recursos municipales por habitante en esta región son en el período 1982-87 casi tres veces superiores a los que recibieron en promedio todos los municipios del país. Es probable que parte de los recursos destinados a la construcción de la carretera austral hayan sido canalizados a través de los municipios.

El cuadro 5 registra la información sobre gastos de las municipalidades agrupados por región. Las cifras, como cabe esperar, muestran una realidad similar a la analizada respecto de los ingresos.

Cuadro 5 Gastos de las Municipalidades agrupadas por Region, 1978-87.

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
MILLONES DE PESOS DE 1986										
I	869	1,643	1,624	3,559	6,532	4,143	2,892	2,652	2,794	3,097
II	1,108	1,304	1,202	2,558	7,159	4,894	2,250	1,905	1,798	1,973
III	412	577	619	1,161	3,200	3,289	2,170	1,883	2,303	2,029
IV	663	1,142	1,083	2,370	6,576	5,448	3,297	3,293	2,780	3,157
V	3,633	4,206	5,755	8,646	9,753	7,124	6,769	5,594	7,931	7,946
VI	888	1,079	1,331	3,117	10,084	6,658	4,195	4,492	4,802	4,285
VII	1,113	1,372	1,171	5,306	11,722	10,628	7,287	6,534	6,013	5,794
VIII	2,647	3,836	3,541	9,633	22,609	22,731	13,501	13,995	8,117	6,923
IX	1,125	1,437	1,041	2,442	12,219	9,730	5,506	5,793	6,230	5,926
X	1,883	2,447	1,609	4,870	13,036	11,807	6,441	5,511	6,822	7,891
XI	164	287	262	530	2,526	2,359	1,378	1,595	1,493	1,100
XII	317	451	403	2,054	1,802	1,252	1,061	917	587	256
RM	11,638	11,817	17,858	27,386	31,706	24,020	23,208	25,059	30,024	35,509
TOTAL	26,458	31,597	37,498	73,632	138,984	114,082	79,954	79,225	81,693	85,886
DISTRIBUCION PORCENTUAL										
I	3.3%	5.2%	4.3%	4.8%	4.7%	3.6%	3.6%	3.3%	3.4%	3.6%
II	4.2%	4.1%	3.2%	3.5%	5.2%	4.3%	2.8%	2.4%	2.2%	2.3%
III	1.6%	1.8%	1.6%	1.6%	2.3%	2.9%	2.7%	2.4%	2.8%	2.4%
IV	2.5%	3.6%	2.9%	3.2%	4.7%	4.8%	4.1%	4.2%	3.4%	3.7%
V	13.7%	13.3%	15.3%	11.7%	7.0%	6.2%	8.5%	7.1%	9.7%	9.3%
VI	3.4%	3.4%	3.6%	4.2%	7.3%	5.8%	5.2%	5.7%	5.9%	5.0%
VII	4.2%	4.3%	3.1%	7.2%	8.4%	9.3%	9.1%	8.2%	7.4%	6.7%
VIII	10.0%	12.1%	9.4%	13.1%	16.3%	19.9%	16.9%	17.7%	9.9%	8.1%
IX	4.3%	4.5%	2.8%	3.3%	8.8%	8.5%	6.9%	7.3%	7.6%	6.9%
X	7.1%	7.7%	4.3%	6.6%	9.4%	10.3%	8.1%	7.0%	8.4%	9.2%
XI	0.6%	0.9%	0.7%	0.7%	1.8%	2.1%	1.7%	2.0%	1.8%	1.3%
XII	1.2%	1.4%	1.1%	2.8%	1.3%	1.1%	1.3%	1.2%	0.7%	0.3%
RM	44.0%	37.4%	47.6%	37.2%	22.8%	21.1%	29.0%	31.6%	36.8%	41.3%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
POR HABITANTE (en pesos de 1986)										
I	3,810	7,025	6,150	13,203	23,500	14,380	9,678	8,587	8,875	9,556
II	3,630	4,206	3,554	7,491	20,716	13,961	6,311	5,244	4,908	5,324
III	2,158	2,966	3,370	6,228	17,026	17,408	11,430	9,847	11,841	10,356
IV	1,643	2,790	2,616	5,675	15,512	12,615	7,487	7,339	6,143	6,872
V	3,058	3,478	4,822	7,096	7,875	5,675	5,329	4,353	6,034	5,948
VI	1,619	1,947	2,278	5,283	16,940	11,081	6,907	7,299	7,724	6,826
VII	1,610	1,965	1,623	7,233	15,747	14,083	9,519	8,398	7,583	7,196
VIII	1,840	2,632	2,338	6,295	14,636	14,579	8,576	8,794	5,043	4,258
IX	1,728	2,194	1,506	3,513	17,360	13,600	7,560	7,822	8,360	7,848
X	2,241	2,982	1,893	5,666	15,127	13,555	7,346	6,228	7,612	8,735
XI	2,636	4,521	4,030	8,068	37,675	34,299	19,520	22,074	20,451	14,759
XII	3,011	4,220	3,213	15,843	13,588	9,283	7,753	6,581	4,140	1,760
RM	2,852	2,829	4,253	5,384	7,220	5,341	5,042	5,329	6,249	7,228
TOTAL	2,465	2,894	3,365	6,500	12,066	9,737	6,708	6,536	6,627	6,851

FUENTE Contraloria General de la Republica
Informe de la Gestion Financiera del Sector Publico. (varios anos)

III. MUNICIPIOS DEL GRAN SANTIAGO: INGRESOS Y GASTOS, 1985/86

1. Municipios y fuentes de información

La región metropolitana se encuentra conformada por 51 comunas (que pertenecen a 6 provincias). En 1985/86, 41 comunas contaban con una estructura municipal propia. Las 10 restantes eran administradas por municipios de otras comunas*.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) delimita el Gran Santiago como "el área conurbada al núcleo primitivo en torno a la cual se estructura la actual ciudad, más aquellos centros urbanos inmediatos en proceso de conurbación con ésta". Así delimitado lo integran 23 comunas completas (representadas por aquellas en las cuales el 100 % de su población reside en áreas urbanas) y 11 comunas parciales (aquellas en la periferia de la ciudad en cuyo caso sólo una parte de la población reside en áreas urbanas).

Los antecedentes que se presentan en esta sección dicen relación a cada uno de los 24 municipios que en 1985/86 gobernaban sobre las 34 comunas que completa o parcialmente conforman el Gran Santiago y al conjunto de municipios que corresponden a las comunas que siendo parte de

*El DFL 1-3260 de marzo de 1981 creó 17 nuevas comunas en la provincia de Santiago. Las nuevas comunas se crearon bajo la premisa de que el tamaño de una comuna, y su homogeneidad / heterogeneidad socioeconómica y en cuanto a redes de comunicación interna y accesibilidad, son factores que condicionan la eficiencia de la administración local. Se postula que un tamaño más pequeño permite mayor cercanía entre el municipio y la comunidad, facilitando la adecuación de los programas y proyectos locales a las necesidades específicas de la comuna y una respuesta más directa y expedita a los problemas locales. La implementación de la reforma fue paulatina. A fines de 1984 se crea la institucionalidad municipal para 6 de las 17 nuevas comunas (Cerro Navia, Lo Prado, La Pintana, Macul, Peñalolén, San Ramón). En febrero de 1985 entra a operar el municipio de San Ramón y en julio de 1987 el de San Joaquín.

la región metropolitana no son parte del Gran Santiago, conjunto que se denomina "resto RM".

La información proviene del balance de ejecución presupuestaria de cada uno de los municipios del Gran Santiago, correspondiente a los períodos 1 de enero al 31 de diciembre de 1985 y 1986. Obtuvimos acceso al balance que cada municipio entregó a la Intendencia de la Región Metropolitana. La información, en consecuencia, está a nivel primario, y no ha sido corregida o consolidada por Intendencia y registrada y publicada oficialmente por la Contraloría General de la República^{1º}. Al comparar las cifras para el conjunto de los municipios de la región metropolitana contenidas en estos balances con las cifras para la región metropolitana presentadas en la sección anterior, se detecta que las diferencias entre una y otra fuente no sobrepasan el 4 %.

Los balances traen la información de ingresos y gastos desagregada por los ítemes descritos en la sección 1.3 y, además por partidas detalladas. De esta información excluimos dos partidas: los gastos municipales que se expresan en aporte al Fondo Común Municipal (ítem 33-002) y los recursos unidos a subvenciones a la educación y salud tomados a cargo por el municipio (ítem 71-002 y 003 en ingresos e ítem 35-002 y 003 en gastos).

El aporte de cada municipio al FCM está estipulado por ley y corresponde a ingresos operacionales y gastos municipales que no pasan por el gobierno local. El gasto de cada municipio orientado al FCM, en consecuencia, no es reflejo de la actividad municipal propiamente tal. La partida se restó, por una parte, de los ingresos operacionales de cada municipio y, por la otra, del gasto municipal.

En cuanto a los recursos unidos a subvenciones a la educación y la salud, actividades tomadas a su cargo por el municipio, reflexionamos

^{1º}En los cuadros esta fuente se identifica con el rótulo Municipalidades.

así: en la medida en que el proceso de traspasos no se había completado en 1985/86, el ítem introduce ruido en el análisis comparativo entre municipios, inflando las cifras en los municipios dónde el proceso se ha completado y subvalorándolas en los municipios en que los traspasos no han tenido lugar o han sido sólo parciales.

Por otra parte, el balance de algunos municipios no registraba ingresos por saldo inicial de caja. En estos casos se supuso que el valor presupuestado equivalía al valor percibido.

En el análisis que viene a continuación se trabaja con promedios anuales correspondientes al bienio 1985/86 en \$ de 1986, y agrupando los ingresos y gastos municipales de la siguiente forma:

- (1) ingresos percibidos:
 - i) ingresos de operación (excluyendo aquellos ingresos que el municipio aporta al FCM)
 - ii) ventas de activos
 - iii) transferencias
 - iv) otros ingresos: incluye participación en FCM; fondos de terceros que no corresponden a subvenciones a la educación y salud; y otros.
 - v) resto o ingresos distintos a los anteriores.

- (2) gastos u obligaciones devengadas:
 - i) en personal y prestaciones previsionales
 - ii) en bienes y servicios de consumo
 - iii) transferencias: al sector privado, al sector público y aplicación fondos de terceros, excluyendo subvenciones para la educación y salud
 - iv) inversión
 - v) resto u otros gastos no incluidos en las partidas anteriores.

La información, en consecuencia, alude sólo a los ingresos y gastos que corresponden a la gestión municipal propiamente tal. Trabajaremos tanto con el monto total de recursos como con los montos por habitante. En éste último caso las cifras de población corresponden a las últimas estimaciones comunales del INE, de mayo de 1987, que incorporan los efectos poblacionales que el programa de erradicación de campamentos llevado a cabo por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo tuvo en las

comunas. La estimación que se utiliza corresponde a Diciembre de 1985. La población de las comunas que no cuentan con "municipio propio" se distribuyó entre los municipios de los cuales se desprenderán a futuro en las proporciones señaladas en el artículo 3, del decreto 347 (Diario Oficial, 22 de julio de 1987)¹¹.

A continuación presentamos las disparidades en recursos para su gestión entre los municipios que conforman el Gran Santiago. Miraremos tanto la distribución de los recursos entre estos municipios como las desigualdades intermunicipales en recursos por habitante. En la sección subsiguiente abordamos el tema de los factores asociados a estas disparidades.

¹¹Las proporciones son las siguientes:

- municipio de Santiago: 100% de la población de la comuna del mismo nombre; el 60.76 % de aquélla de la comuna de Independencia; el 30.28% de aquélla de la comuna de Recoleta; el 0,05 % de aquélla de la comuna de Pedro Aguirre Cerda y el 16.26 % de la población de la comuna de Lo Espejo.
- municipio de Conchalí: 100 % de la población de las comunas de Conchalí y Huechuraba; un 20.09 % de aquélla de Independencia; y un 60.72 % de la de Recoleta.
- municipio de Renca: 100 % de la población de la comuna de Renca y 19.15 % de aquélla de Independencia.
- municipio de San Miguel: 100% de la población de las comunas de San Miguel y San Joaquín y el 76.96% de aquélla de la comuna de Pedro Aguirre Cerda.
- municipio de la Cisterna: 100% de la población de la comuna del mismo nombre; el 28.99 % de la comuna de Pedro Aguirre Cerda y el 83.74 % de la comuna de Lo Espejo.
- municipio de Las Condes: 100% de la población de las comunas de Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea.

2. Municipios del Gran Santiago: disparidades en ingresos y gastos

El cuadro 6 muestra los ingresos y gastos para los 24 municipios del Gran Santiago y para el "resto" de la región metropolitana.

CUADRO 6 Ingresos y Gastos de los municipios de la región metropolitana, 1985/1986. a/
(pesos de 1986 y porcentaje)

MUNICIPALIDADES	INGRESOS		GASTOS		INGRESOS per capita miles \$ 1986	GASTOS per capita miles \$ 1986
	MM\$ 1986	%	MM\$ 1986	%		
PROVIDENCIA	1,320	7.1%	1,657	7.4%	17,391	15,007
SANTIAGO	4,965	18.4%	4,455	19.9%	15,299	13,727
LAS CONDES	3,007	11.1%	2,257	10.1%	10,236	7,682
LA REINA	562	2.1%	458	2.1%	6,606	5,389
NUNDA	1,050	3.9%	880	3.9%	6,451	5,407
MAIPU	1,252	4.6%	1,120	5.0%	5,603	5,015
LO PRADO	580	2.1%	430	1.9%	5,036	3,782
SAN MIGUEL	1,422	5.3%	1,173	5.2%	4,945	4,081
PENALOLEN	862	3.2%	643	2.9%	4,784	3,570
QUILICURA	131	0.5%	114	0.5%	4,652	4,038
QUINTA NORMAL	514	1.9%	509	2.3%	4,551	4,504
PUDAHUEL	525	1.9%	395	1.8%	4,459	3,349
EST. CENTRAL	603	2.2%	489	2.2%	4,387	3,556
MACUL	527	2.0%	413	1.8%	4,250	3,331
RENCA	579	2.1%	484	2.2%	4,191	3,500
LA CISTERNA	1,366	5.1%	1,016	4.5%	4,106	3,055
SAN BERNARDO	969	3.6%	772	3.5%	4,015	3,201
SAN RAMON	466	1.7%	290	1.3%	4,012	2,493
LA GRANJA	464	1.7%	427	1.9%	3,942	3,628
CERRO NAVIA	622	2.3%	389	1.7%	3,860	2,415
CONCHALI	1,168	4.3%	969	4.3%	3,258	2,700
PUENTE ALTO	460	1.7%	418	1.9%	2,878	2,619
LA PINTANA	407	1.5%	264	1.2%	2,845	1,840
LA FLORIDA	726	2.7%	736	3.3%	2,766	2,802
24 municipios	25,148	93.1%	20,758	92.9%	5,803	4,790
Resto	1,854	6.9%	1,595	7.1%	4,416	3,801
TOTAL	27,002	100.0%	22,353	100.0%	5,681	4,703

FUENTE MUNICIPALIDADES
a/ Promedio del bienio

Los municipios del Gran Santiago absorben el 93 % del total de ingresos y de gastos de la región metropolitana. Tres municipios --Santiago, Las Condes y Providencia-- absorben más de un tercio (37%) de los ingresos y de los gastos. Estos tres sobresalen porque sus recursos por habitante son significativamente superiores a aquéllos de los restantes municipios. Mientras el conjunto de los 24 municipios cuentan con un ingreso anual por habitante de \$ 5.800, estos tres disponen, cada uno, de una suma superior a \$ 10.200. En los restantes municipios los ingresos por habitante son muy inferiores, fluctuando entre \$ 6.600 (La Reina) y \$ 2.800 (La Pintana y La Florida). Los tres municipios con menores ingresos por habitante obtienen, cada uno al año, apenas un quinto de lo que reciben en promedio los tres municipios más ricos.

Los municipios rurales y de ciudades menores en la región metropolitana reciben ingresos y gastan un monto por habitante inferior, en promedio al del Gran Santiago, pero superior a aquél de los 12 municipios más pobres de la ciudad.

En resumen, los municipios del Gran Santiago muestran fuertes disparidades en recursos para su gestión. Los recursos se concentran en tres municipios, los que muestran una larga brecha respecto a los restantes municipios. Entre estos, la disponibilidad de recursos por habitante es bastante homogénea. Sobresalen tres por ser "los ricos entre los pobres". Son los municipios de La Reina, Nuñoa y Maipú. La distancia que los separa de los municipios "ricos" es muy superior a aquélla que los separa de los municipios pobres.

3. Disparidades en recursos: algunos factores condicionantes

Los municipios operan en territorios cuya diversidad va desde su extensión o superficie hasta las necesidades económico y sociales de la población residente, pasando por la dotación de infraestructura de calles, redes de agua y alcantarillado, electricidad y áreas verdes, así como de servicios sociales (salud, educación, cuidado infantil, justicia, recintos deportivos y de recreación, transporte, etc.).

Los municipios también difieren en cuánto a su antigüedad (años de funcionamiento). En el caso del Gran Santiago, como ya se señaló, hay algunos municipios (seis) de muy reciente creación (fines de 1984/inicios de 1985) y otros "antiguos", creados en los años 60 o antes.

Simultáneamente, las comunas se caracterizan por presentar diferentes combinaciones de funciones. Hay comunas en que la función dormitorio (residencia) tiene preeminencia y otras en las cuales ésta se conjuga y coexiste con actividades productivas (industria, comercio, servicios, etc.).

Esta diversidad de características se expresa en municipios con diferente disponibilidad de recursos y también en montos y una composición de gastos diferentes. Ellas implican recaudaciones de impuestos y derechos de diverso monto y asignaciones variadas de recursos desde el gobierno central. A su vez, existen niveles y prioridades diferentes de gasto.

Por ejemplo, un municipio de mayor extensión geográfica tendrá potencialmente más ingresos por concepto de bienes raíces, impuestos y derechos de diverso tipo y más gastos por obligaciones en cuanto a mantención de infraestructura vial, alumbrado, aseo, etc. que un municipio de menor superficie. Por su parte, un municipio con mucha población potencialmente puede generar más ingresos de operación a la vez que se ve obligado a devengar más gastos que otro municipio con poca o menor población. La intensidad de estas relaciones y, en ocasiones, también la dirección de las mismas, depende de otras características comunales tales como el nivel socioeconómico de la población residente, el porcentaje de hogares en extrema pobreza, la o las funciones dominantes (dormitorio o productiva), la extensión y antigüedad de las redes de infraestructura y dotación de servicios, etc.

Una comuna dormitorio de estrato bajo tendrá menores ingresos propios que una comuna dormitorio de estratos medios y altos; una comuna de estrato bajo con oportunidades de empleo al interior de ella tendrá más

ingresos propios via recaudación de impuestos y patentes que una comuna de igual nivel socioeconómico pero que casi solamente es dormitorio.

Un municipio "antiguo" contará con una estructura municipal consolidada, posiblemente de mayor tamaño, en la cual decisiones del pasado condicionarán las decisiones presentes. Distinta es la situación de los municipios nuevos, de reciente creación y en proceso de formación. Estos, en los primeros años, mostrarán mayor flexibilidad y, posiblemente, un gasto mayor de inversión ya que deberán construir o habilitar oficinas municipales.

Los requerimientos que recaen sobre un municipio que gobierna un área de asentamiento más antigua de la ciudad son distintos que los de un municipio en la periferia urbana. Los primeros deberán mantener y reponer redes de infraestructura. Los segundos requieren de inversiones en la extensión de nuevas redes y su mantención posterior.

Dada esta diversidad es difícil sostener que los municipios debieran disponer de un monto similar de recursos por habitante y que debieran tener una similar estructura del gasto. Los municipios enfrentan diferentes problemas y desafíos (territoriales, sociales, urbanos etc.) a los cuales deben responder según las características y potencialidades de la comuna que gobiernan y según las necesidades de sus habitantes. No obstante, las disparidades intermunicipales en recursos no debieran ser excesivas. Una relación de 1 a 5, como la observada, aparece a primera vista como excesiva. Cualquier intento por calificar estas disparidades debe tomar en consideración los condicionantes o factores asociados a ellas.

A continuación se hace un esfuerzo por construir indicadores y encontrar información empírica válida y confiable para cada uno de los factores señalados anteriormente, y por determinar las interrelaciones entre ellos y de cada uno con la disponibilidad de recursos por habitante.

El esquema que se entrega a continuación resume aquéllos factores para los cuales se pudo obtener información.

FACTOR CONDICIONANTE	INDICADOR	Valores
<u>Tamaño y extensión de la comuna</u>		
1. Extensión geográfica	Superficie Urbana	- Km2
2. Tamaño de la población	Número de habitantes	- No. de hbtes.
3. Densidad	Relación hbtes./superf.	- No. hbts/Km2
<u>Localización en la ciudad</u>		
4. Momento de poblamiento	Consolidación como área	a-Área consolidada antes de 1970
<u>Características del municipio</u>		
5. Antigüedad	Creación reciente	a-después de 1980 b-antes de 1980
6. Dependencia del FCM	Aporte del FCM en ingresos municipales totales	- Porcentaje
<u>Riqueza/pobreza de la población y actividad económica de la comuna</u>		
7. Riqueza	Monto contribución bienes raíces	- \$ por habitante
8. Actividad económica	Monto impuestos por patentes municipales	- \$ por habitantes
9. Estratos sociales (ingreso familiar)	Importancia de estratos muy bajos, bajos, medios y altos	- % de hogares en los quintiles de la distribución del ingreso familiar per cápita a nivel nacional

El cuadro 7 A y B muestra el valor de cada una de las 24 comunas del Gran Santiago en los indicadores señalados. Las comunas se encuentran ordenadas de mayor a menor ingreso municipal por habitante. Cada municipio se ubica en un nivel según su situación relativa en el indicador.

En líneas generales, se detecta una baja correspondencia en la posición relativa de los 24 municipios en cada una de las variables. No obstante, sobresalen algunas situaciones:

a) Los indicadores que muestran asociación entre sí son aquellos que aluden a diversas fuentes de ingreso municipal. Es así como el

Cuadro 7A. Asociación entre ingresos municipales por habitante y algunas características de los municipios y las comunas

MUNICIPIO	Ingreso por hbte. (1)	Población (2)	Superf urb. (3)	Densidad (4)	Localiz. en ciudad (5)	Antig. munic. (6)	Dep. FCM (7)
<u>Municipios ricos</u>							
Providencia	A	P	P	B	C	A	B
Santiago	A	G	G	B	C	A	B
Las Condes	A	G	G	B	E	A	B
<u>Municipios de riqueza mediana</u>							
La Reina	M	P	P	B	E	A	B
Nunoa	M	M	P	B	C	A	B
Maipú	M	G	G	B	E	A	B
<u>Municipios pobres</u>							
Lo Prado	B	P	P	A	C	N	A
San Miguel	B	G	G	M	C	A	M
Peñalolén	B	M	P	A	E	N	A
Quilicura	B	P	P	B	E	A	M
Quinta Normal	B	P	P	B	C	A	M
Pudahuel	B	P	P	M	E	A	A
E. Central	B	P	P	M	C	N	A
Macul	B	P	P	M	C	N	M
Renca	B	P	P	M	E	A	M
La Cisterna	B	G	G	A	C	A	A
San Bernardo	B	G	G	M	E	A	A
San Ramón	B	P	P	A	C	N	A
La Granja	B	P	P	A	C	A	A
Cerro Navia	B	M	P	AA	C	N	A
Conchalí	B	G	G	A	E	A	A
Pte. Alto	B	M	P	M	E	A	A
La Pintana	B	P	P	M	E	N	A
La Florida	B	G	G	M	E	A	A

(1) Ingreso por habitante: A=igual o superior a \$10.200; M=superior a \$5.600 e inferior a \$6.700; B=inferior a \$5.100.

(2) Número de habitantes: G= 200 mil o más; M= entre 150 y 200 mil; P= menos de 200 mil.

(3) Km2. de superficie urbana: G= más de 18; P= 17 o menos.

(4) Habitantes por Km2 de superficie urbana: A=más de 12.900; M= entre 9.200 y 12.900 B= menos de 9.200.

(5) Consolidación como área urbana: C=antes de 1970; E=después de 1970.

(6) Antigüedad del municipio: A= antiguo creado antes de 1970; N= creado después de 1983.

(7) Porcentaje de los ingresos que provienen del FCM: A= 40 % o más ; M= entre 20 y 36 %; B= menos de 14 %.

Fuente: Anexo A.

Cuadro 7B. Asociación entre ingresos municipales por habitante y características socioeconómicas de las comunas y sus habitantes.

MUNICIPIO	Ingreso por hbte. (1)	Imp. Territ por hbte. (8)	Imp. patentes por hbte. (9)	Estratos sociales (10)
<u>Municipios ricos</u>				
Providencia	A	A	A	altos
Santiago	A	A	A	medios y altos
Las Condes	A	A	M	altos
<u>Municipios de riqueza mediana</u>				
La Reina	M	AM	B	altos
Nunoa	M	AM	M	medios y altos
Maipú	M	B	M	medios
<u>Municipios pobres</u>				
Lo Prado	B	BB	B	muy bajos, bajos y medios
San Miguel	B	B	M	medios
Peñalolén	B	BB	B	muy bajos, bajos y medios
Quilicura	B	B	M	bajos y medios
Quinta Normal	B	BB	M	bajos y medios
Pudahuel	B	BB	B	muy bajos, bajos y medios
E. Central	B	B	M	bajos y medios
Macul	B	B	M	medios y altos
Renca	B	BB	M	bajos y medios
La Cisterna	B	BB	B	bajos y medios
San Bernardo	B	BB	M	s. i.
San Ramón	B	BB	B	muy bajos, bajos y medios
La Granja	B	BB	B	muy bajos, bajos y medios
Cerro Navia	B	BB	B	muy bajos y bajos
Conchalí	B	BB	B	muy bajos, bajos y medios
Pte. Alto	B	BB	B	s. i.
La Pintana	B	BB	B	muy bajos y bajos
La Florida	B	BB	B	bajos y medios

(1) Ingreso por habitante: A=igual o superior a \$10.200; M=superior a \$5.600 e inferior a \$6.700; B=inferior a \$5.100.

(8) Monto de bienes raíces por habitante: A=más de \$4.200; AM= entre \$ 1.921 y 1.687; B= entre \$ 434 y 672; BB= menos de \$ 400.

(9) Monto impuestos por patentes municipales por habitante: A=más de \$ 2.700; M= entre \$ 375 y 780; B= menos de \$ 250.

(10) La información se tiene por quintiles de hogares a nivel nacional (20% de hogares en cada estrato). Se distinguen 4 estratos: muy bajos (quintil 1); bajos (quintil 2); medios (quintiles 3 y 4) y altos (quintil 5). Se registró el grupo cuando el porcentaje de hogares en él supera el porcentaje que registra la provincia de Santiago; es decir, se determinó en términos relativos a la situación de la provincia.

Fuente: Anexo A.

impuesto territorial por habitante (que refleja la riqueza de la población residente y el valor del suelo urbano en la comuna) y los ingresos por habitante por patentes municipales (proxy para la actividad económica en el municipio) muestran una correlación fuerte entre sí ($r=+0,78$) y cada uno con los ingresos municipales totales por habitante ($r=+0,96$ y $+0,88$ respectivamente). Estos a su vez mantienen una correlación negativa bastante pronunciada con la dependencia de los municipios para su financiamiento del Fondo Común Municipal ($r=-0,74$). En resumen, los municipios fuertes en ingresos por bienes raíces también tienden a serlo en impuestos por patentes de actividades profesionales, comerciales y lucrativas y, en definitiva, registran los mayores ingresos municipales por habitante, encontrándose a una larga distancia de los restantes municipios. El financiamiento de estos depende en alto grado de los recursos que les transfiere el FCM. El papel redistributivo de éste se aborda en el capítulo IV.

b) Los tres municipios que sobresalen por su "riqueza" (Providencia, Santiago y Las Condes) son heterogéneos en cuanto a población y superficie; los tres son "antiguos", uno corresponde a un área de expansión urbana, los tres registran porcentajes bajos de su población en estratos muy bajo y bajo e índices bajos de densidad. El peso del FCM en sus ingresos es muy inferior al de los restantes municipios.

c) Los tres municipios que califican como de "riqueza mediana" (La Reina, Nuñoa y Maipú) son municipios antiguos con baja densidad poblacional, habitados preferentemente por hogares de estratos medio y alto. Los tres son heterogéneos en cuanto a tamaño, localización en la ciudad y oportunidades de obtener ingresos a través de impuestos a los bienes raíces y actividades lucrativas. El FCM contribuye en un porcentaje bajo a sus ingresos, aunque algo superior al de los tres "municipios ricos".

d) Los restantes 18 municipios registran ingresos por habitante muy bajos, calificando en consecuencia de pobres. Algunos se localizan en

zonas consolidadas de la ciudad y otros en zonas de expansión. En cuanto a población y superficie los hay grandes, medianos y pequeños. Las comunas con la más alta densidad se ubican en esta categoría, del mismo modo que los 7 municipios de creación reciente. No obstante, entre los municipios pobres hay un importante número de municipios antiguos y también municipios con densidad baja (dos, Quilicura con un fuerte componente agrícola y Quinta Normal localizada en el área central y antigua de la ciudad) o mediana. La mayoría de estos municipios obtiene muy pocos ingresos por impuestos territorial y a la actividad lucrativa y en casi todos ellos hay una predominio de hogares pertenecientes a estratos muy bajos y bajos, con una presencia muchas veces también importante de estratos medios. Estos últimos son minoritarios sólo en dos comunas: La Pintana y Cerro Navia, en las cuales el 60 % de los hogares pertenece a los quintiles 1 y 2 de la distribución nacional del ingreso familiar per cápita. En 13 de los 18 municipios el FCM aporta el 40 % o más de los ingresos. En los restantes aporta entre uno y casi dos quintos.

Entre los 18 municipios que califican de pobres es posible distinguir un subgrupo conformado por municipios que comparten algunas características. Concretamente, municipios con densidad media, con presencia de actividades comerciales, industriales o de servicios y en los cuales son relativamente menos frecuentes los hogares de estrato muy bajo y más frecuentes los hogares de estratos bajo y medio. Son los municipios de Macul, San Miguel, Estación Central, Quinta Normal, Renca y Quilicura. En estos municipios, salvo el de Estación Central, la dependencia del Fondo Común Municipal es menor que en los restantes municipios pobres.

En síntesis, las variables que más claramente se asocian a las disparidades intermunicipales en recursos dicen relación a la situación económica de la población o comuna: la envergadura de la actividad económica en la comuna y el valor de sus suelos y/o bienes raíces. En consecuencia, los municipios con una mayor disponibilidad de recursos por habitante son aquéllos que tienen una capacidad mayor de generar ingresos a través de los derechos, patentes e impuestos que define la ley

municipal. Los municipios con una disponibilidad baja de recursos por habitante no tienen capacidad de generar ingreso a partir de su comuna y sus habitantes. Su financiamiento depende en alto grado del aporte que reciben del FCM. Factores tales como densidad, localización en la ciudad o extensión geográfica, no mantienen una asociación importante con la disponibilidad de recursos por habitante, salvo el hecho de que las comunas más densamente pobladas están bajo la tuición de los municipios pobres.

Por su parte, la situación de pobreza de la población comunal, reflejo de una alta insatisfacción de necesidades básicas, mantiene una relación inversa con los ingresos municipales propios, esto es, aquellos sobre los cuales el gobierno local dispone con relativa autonomía. Es cierto que estos recursos propios no incluyen los recursos ligados a la red social y que, para una evaluación equilibrada de la relación entre necesidades sociales comunales y recursos municipales, es indispensable incorporar información sobre los recursos que corresponden a ésta red. No fue posible acceder a esta información. No obstante, es importante dejar establecido y reiterar que los recursos de la red social corresponden en lo fundamental a programas asistenciales. Como tales tenderán a mantener (paliando) situaciones, y difícilmente pueden alterar el perfil socioeconómico de una comuna. En términos de una efectiva descentralización los gobiernos locales debieran contar con poder de decisión sobre el destino que darán a sus recursos, sólo así dispondrán de la flexibilidad para desarrollar programas que se adecúen y respondan a los requerimientos y necesidades particulares de su comuna. El destino de los recursos ligados a la red social viene definido desde el nivel central. Más allá de su administración contable, el espacio de decisión abierto a la autoridad local es pequeño.

4. Los gastos y la inversión en los municipios del Gran Santiago

El gasto municipal en cada una de las comunas del Gran Santiago refleja las disparidades en ingresos anotadas en la sección anterior¹².

A continuación analizaremos la composición del gasto en cada comuna mirando, por una parte, la estructura porcentual del gasto y, por la otra, los gastos por habitante en cada rubro, poniendo especial atención a los gastos en inversión.

El análisis de la composición del gasto es fácil. Los municipios se han organizado de diferente modo para asumir las responsabilidades que les confiere la nueva legislación municipal. Hay municipios que han privatizado la mayoría de sus servicios tales como aseo, mantención de parques y jardines y otros, mientras que otros lo han hecho sólo parcialmente o no lo han hecho. Hay municipios que, para la gestión de los establecimientos de educación y salud municipalizados, han creado una Corporación Privada que los administra, mientras que otros (pocos en el Gran Santiago) han creado al interior de la estructura municipal un departamento para tales efectos. Dada la forma en que se lleva la contabilidad municipal --funcional y no sectorial-- la diversidad organizativa de un municipio a otro se traduce en una composición diferente del gasto, pese a que el destino del mismo sea similar. En consecuencia, la interpretación de la información estadística sobre la composición del gasto es ambigua. Por estas razón a continuación sólo haremos comentarios generales sobre el tópicó.

El cuadro 8 muestra los gastos municipales por habitante en los municipios del Gran Santiago, ordenados según nivel de gasto por habitante. Los tres municipios con gastos más altos (Santiago, Las Condes y Providencia) registran un gasto superior al promedio en cada una de las partidas más significativas. En Santiago, el gasto en personal y también

¹²El coeficiente de correlación lineal entre ingresos y gastos municipales por habitante alcanza un valor de +0,99.

en transferencias corrientes es particularmente alto. En Providencia, en cambio, destacan los volúmenes del gasto en consumo de bienes y servicios y en inversión. Las Condes, por su parte, destina una proporción relativamente más alta de su gasto a bienes y servicios de consumo y una más baja a personal.

CUADRO 8 Gastos por habitante de los Municipios de la Region Metropolitana 1985/86.
(pesos de 1986)

MUNICIPIOS	Personal	Bs y Ss	Transf	Inversion	Resto	Total
PROVIDENCIA	2,620	4,520	4,088	3,671	107	15,007
SANTIAGO	3,348	3,585	4,333	2,346	116	13,727
LAS CONDES	1,088	3,057	2,032	1,408	96	7,682
NUNOA	1,181	1,976	1,336	796	118	5,407
LA REINA	1,294	2,122	1,121	766	86	5,389
MAIPU	1,108	1,878	743	1,231	55	5,015
QUINTA NORMAL	1,231	1,608	1,073	413	179	4,504
SAN MIGUEL	703	1,411	949	970	48	4,081
QUILICURA	1,265	1,093	890	658	132	4,038
LO PRADO	719	999	326	1,541	196	3,782
LA GRANJA	894	1,076	611	982	66	3,628
PENALOLEN	627	791	280	1,860	13	3,570
EST. CENTRAL	1,055	1,417	319	662	102	3,556
RENCA	665	942	752	1,136	7	3,500
PUDAHUEL	890	951	411	995	102	3,349
MACUL	816	1,301	259	903	52	3,331
SAN BERNARDO	468	899	353	1,480	0	3,201
LA CISTERNA	430	833	668	693	430	3,055
LA FLORIDA	392	1,017	560	766	67	2,802
CONCHALI	372	811	536	905	77	2,700
PUENTE ALTO	362	1,106	420	731	0	2,619
SAN RAMON	643	759	241	841	9	2,493
CERRO NAVIA	499	743	289	530	354	2,415
LA PINTANA	433	602	239	560	6	1,840
24 comunas	954	1,524	1,053	1,152	108	4,790
Consolidado	943	1,502	1,041	1,112	105	4,703
Resto	828	1,280	915	699	78	3,801

FUENTE MUNICIPALIDADES

En los tres municipios con un nivel de gasto por habitante "mediano" (superior al promedio de la ciudad pero muy inferior a los tres primeros) --La Reina, Nuñoa y Maipú-- la composición del mismo es disímil. En La Reina y Nuñoa cada rubro, excepto la inversión real, supera al promedio del Gran Santiago. La inversión real en estas dos comunas es significativamente más baja que en el promedio. Maipú, por su parte, destaca con un gasto relativamente más alto en bienes y servicios de consumo y uno más bajo en transferencias, particularmente hacia el sector privado.

También entre los municipios "pobres" (cuyo gasto por habitante es inferior al promedio del Gran Santiago) la composición del gasto es dispar. Destaca una regularidad: cada uno de estos municipios destina una proporción relativamente más alta que el promedio del Gran Santiago a inversión. No obstante, el monto de la inversión por habitante es en general bajo. En este último aspecto sobresalen, desviándose de la pauta general, los municipios de Lo Prado, Peñalolén y San Bernardo. En ellos la inversión por habitante se aproxima o es superior al promedio de la ciudad (cuadro 9 y gráficos 2 y 3).

Un exámen de los proyectos de inversión municipal en las 24 comunas muestra pautas o énfasis similares: saneamiento de poblaciones; pavimentación de calles y pasajes; edificio y oficinas municipales; construcción o habilitación de áreas verdes; y reparación, ampliación o construcción de escuelas, consultorios de salud, centros abiertos, y más en general equipamiento comunitario. Los proyectos de inversión más caros corresponden a obras de alcantarillado, casetas sanitarias y construcción y/o habilitación del edificio consistorial.

En los tres municipios pobres que sobresalen por el monto absoluto y relativo de sus inversiones --Peñalolén, Lo Prado y San Bernardo- esta se expresa básicamente en la creación de la infraestructura municipal. Penalolén y Lo Prado son municipios nuevos que hace no mucho inauguraron su recién construido edificio consistorial. En el caso de San Bernardo, municipio antiguo, más de la mitad de la inversión del bienio se

registra como "puesta en marcha comuna El Bosque", vale decir, también dice relación a la creación de la infraestructura requerida para un nuevo municipio.

CUADRO 9 Gastos de los Municipios de la Región Metropolitana 1985/86.
(porcentajes)

MUNICIPIOS	Personal Bs y Ss		Transferencias			Inversion	Resto	Gasto a/ Total MM\$ 1986	
			total	s.priv.	s.publ. tercer.				
SANTIAGO	24.4%	26.1%	31.6%	(16.0)	(10.2)	(5.4)	17.1%	0.8%	4,455
LAS CONDES	14.2%	39.8%	26.4%	(18.4)	(6.6)	(1.4)	18.3%	1.3%	2,257
PROVIDENCIA	17.5%	30.1%	27.2%	(17.8)	(9.0)	(0.5)	24.5%	0.7%	1,657
LA REINA	24.0%	39.4%	20.8%	(7.0)	(12.8)	(1.0)	14.2%	1.6%	458
NUNOA	21.8%	36.5%	24.7%	(8.1)	(1.3)	(15.3)	14.7%	2.2%	880
LA FLORIDA	14.0%	36.3%	20.0%	(16.0)	(2.5)	(1.5)	27.3%	2.4%	736
SAN MIGUEL	17.2%	34.6%	23.3%	(18.4)	(3.3)	(1.5)	23.8%	1.2%	1,173
LA GRANJA	24.6%	29.7%	16.8%	(9.9)	(6.3)	(0.7)	27.1%	1.8%	427
LA CISTERNA	14.1%	27.3%	21.9%	(5.4)	(15.5)	(1.0)	22.7%	14.1%	1,016
MAIPU	22.1%	37.5%	14.8%	(3.9)	(3.0)	(8.0)	24.5%	1.1%	1,120
QUINTA NORMAL	27.3%	35.7%	23.8%	(21.7)	(1.5)	(0.6)	9.2%	4.0%	509
PUDAHUEL	26.6%	28.4%	12.3%	(5.7)	(2.4)	(4.2)	29.7%	3.0%	395
RENCA	19.0%	26.9%	21.5%	(13.4)	(0.8)	(7.3)	32.4%	0.2%	484
QUILICURA	31.3%	27.1%	22.0%	(10.9)	(10.4)	(0.7)	16.3%	3.3%	114
CONCHALI	13.8%	30.0%	19.8%	(14.5)	(0.6)	(4.8)	33.5%	2.8%	969
EST. CENTRAL	29.7%	39.9%	9.0%	(7.1)	(1.0)	(0.8)	18.6%	2.9%	489
CERRO NAVIA	20.6%	30.7%	12.0%	(9.5)	(0.3)	(2.2)	22.0%	14.7%	389
LO PRADO	19.0%	26.4%	8.6%	(4.8)	(0.7)	(3.1)	40.7%	5.2%	430
PENALOLEN	17.6%	22.1%	7.8%	(5.8)	(0.5)	(1.5)	52.1%	0.4%	643
MACUL	24.5%	39.1%	7.8%	(4.1)	(3.2)	(0.4)	27.1%	1.6%	413
SAN RAMON	25.8%	30.4%	9.7%	(7.0)	(2.4)	(0.3)	33.8%	0.4%	290
LA PINTANA	23.5%	32.7%	13.0%	(6.2)	(6.2)	(0.5)	30.4%	0.3%	264
PUENTE ALTO	13.8%	42.2%	16.0%	(12.8)	(2.2)	(1.1)	27.9%	0.0%	418
SAN BERNARDO	14.6%	28.1%	11.0%	(9.9)	(0.8)	(0.4)	46.3%	0.0%	772
24 comunas	19.9%	31.8%	22.0%	(12.8)	(5.8)	(3.4)	24.0%	2.3%	20,758
Consolidado	20.0%	31.9%	22.1%	(12.9)	(5.7)	(3.6)	23.6%	2.2%	22,353
Resto	21.8%	33.7%	24.1%	(13.5)	(4.5)	(6.0)	18.4%	2.1%	1,595

FUENTE MUNICIPALIDADES
a/ Bienio 1985 y 1986

GRAFICO 2.

Gastos e Inversion en los Municipios

Miles de pesos de 1988

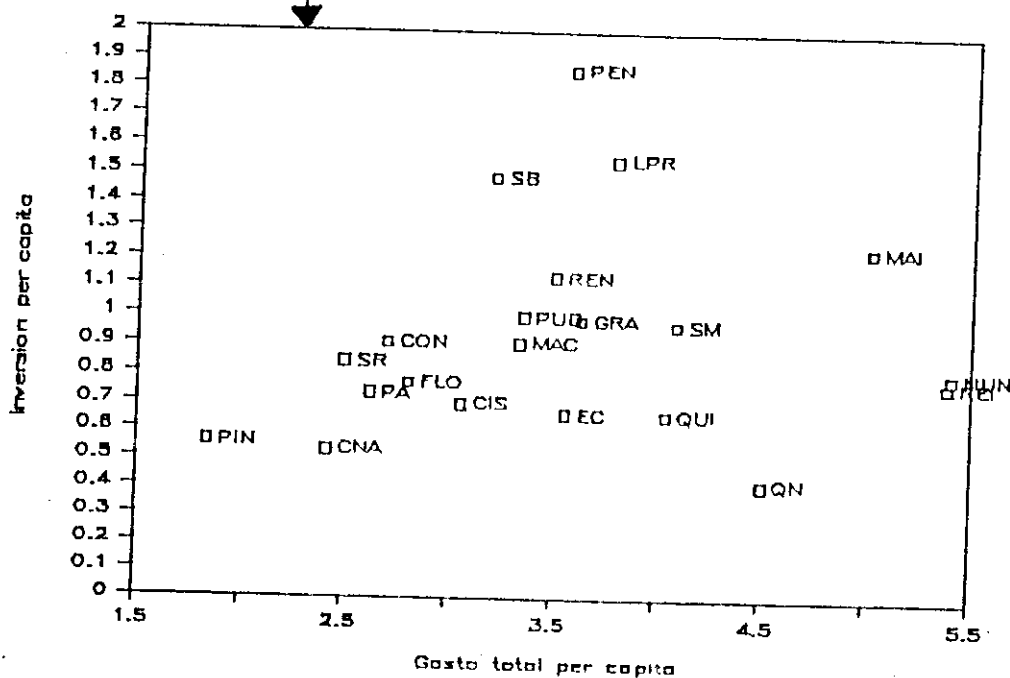
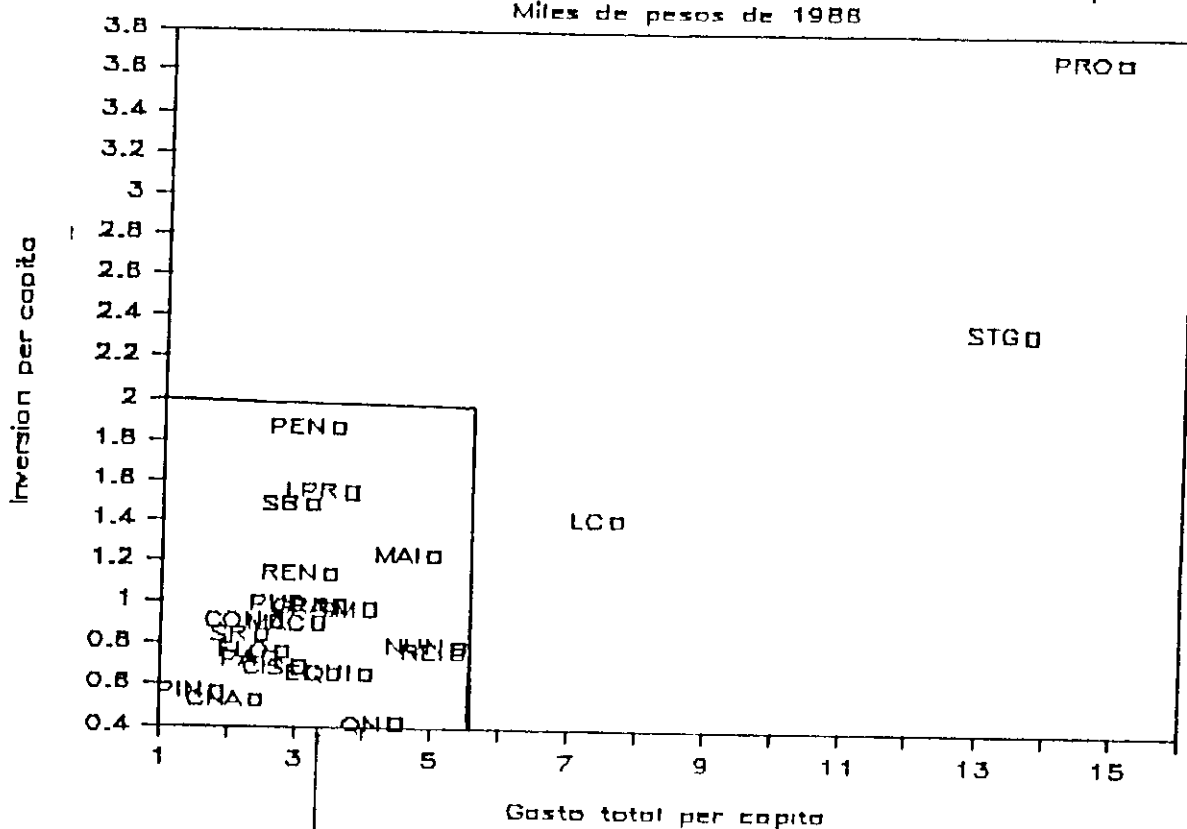
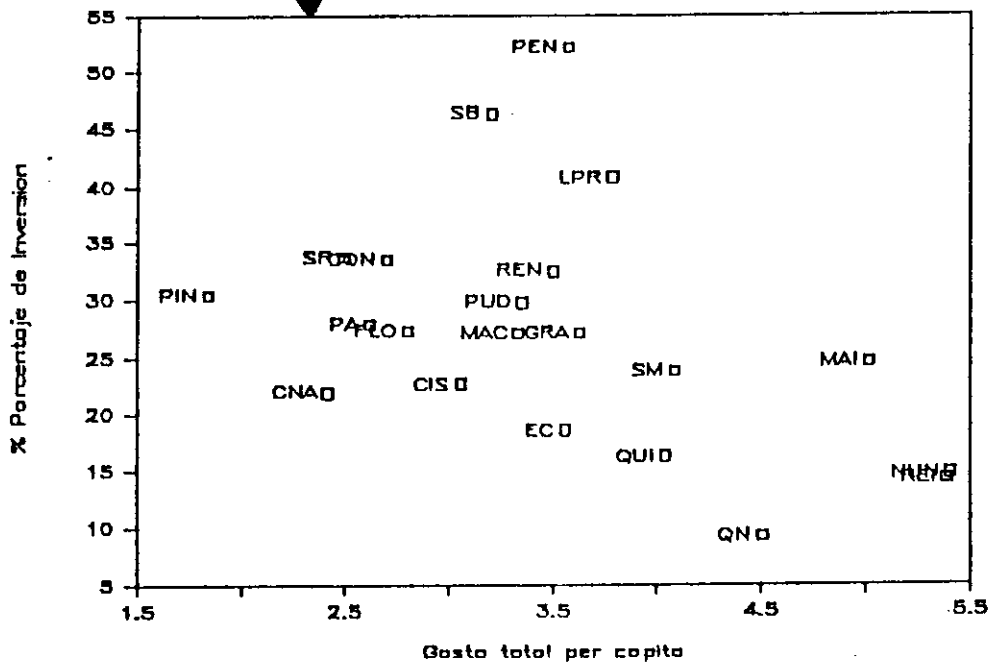
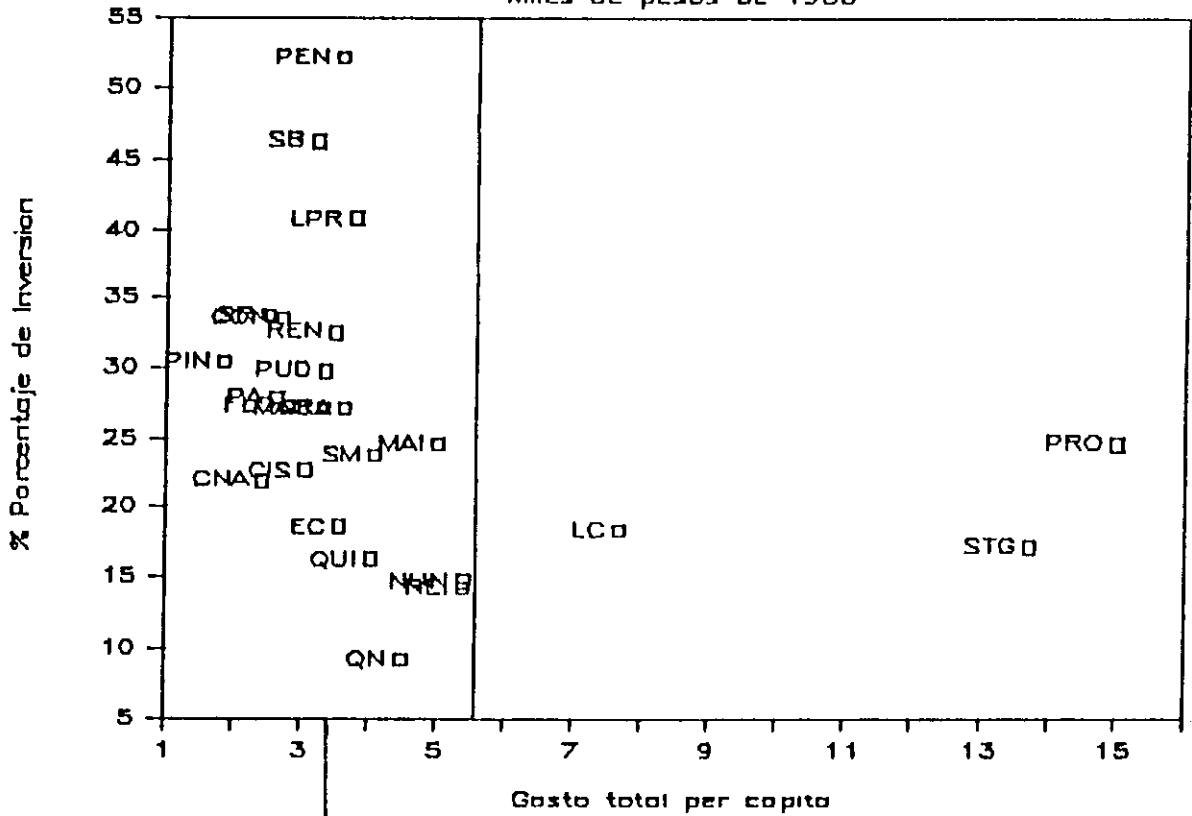


GRAFICO 3.

Gastos e Inversion en los Municipios

Miles de pesos de 1988



Los municipios "pobres" que muestran un componente menor de inversión son Estación Central, entre los nuevos, y Quinta Normal y Quilicura, entre los antiguos¹³. Estación Central tiene, en relación a su población, altos gastos en personal y en bienes y servicios de consumo. Ello es consecuencia del hecho de que este municipio no ha creado, como sucedió en la mayor parte de los municipios de la región metropolitana, una corporación privada de desarrollo encargada de administrar los servicios de educación, salud y menores traspasados, y tampoco ha privatizado servicios como, por ejemplo, el de aseo. Algo similar ocurre en Quinta Normal. Quilicura, por su parte, es un municipio pobre atípico del Gran Santiago, ya que registra baja densidad poblacional y una proporción muy significativa de su superficie es de uso agrícola.

Es importante recordar que los municipios no son el único ni el principal agente público que realiza inversiones en la comuna. La inversión municipal es sólo un componente y no el mayoritario de las inversiones que se realizan. Entre 1980 y 1984 la inversión pública en la región metropolitana fue, en promedio, de \$ 22.997 millones de \$ de 1986. De esta sólo un 24 % corresponde a recursos municipales; un 71 % a recursos sectoriales (de los diversos ministerios), un 2 % al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y un 3 % al Fondo Social. Los proyectos programados para 1986 revelan un incremento global de los recursos de inversión pública en la región a la suma de \$ 26.358 millones, una caída en el componente municipal y un incremento en el sectorial (a 79%). La mayor parte de la inversión sectorial corresponde al sector

¹³Aparentemente también los municipios de Cerro Navia y La Cisterna. Ellos se encuentran en los últimos lugares en inversión por habitante. No obstante, es probable que haya dificultades con la información ya que ambos municipios registran un porcentaje muy alto de sus gastos en el ítem "otros"; entre un 14 y un 15 %, en circunstancias que en los restantes municipios este porcentaje es igual o inferior a un 5 %.

transporte (78%) y en menor medida a agua potable (9%) y vivienda (11%)¹⁴. Información elaborada en Labbé y Llévénos (1985) revela que esta inversión se concentra de preferencia en las comunas más ricas y con menores índices de pobreza, reforzando las disparidades intercomunales de recursos y proyectos.

Resumiendo, hemos detectado fuertes disparidades intermunicipales en recursos, las que se asocian principalmente a los ingresos que los municipios pueden generar a partir de impuestos, derechos y similares derivados de las actividades y los bienes que existen en la comuna. La composición o el destino de los gastos varía de municipio a municipio. No obstante, en todos ellos una parte muy significativa está orientada a remuneraciones y consumo de bienes y servicios propios del funcionamiento del municipio. La inversión en proyectos, tanto en monto por habitante como en porcentaje del gasto total, es variable de municipio a municipio. El porcentaje no se asocia a la disponibilidad global de recursos. Por el contrario, los municipios que despliegan un mayor esfuerzo de inversión, dado el volúmen total de sus recursos, están entre los municipios pobres. No obstante, exceptuando Peñalolén, Lo Prado y San Bernardo, la inversión por habitante es más alta en los municipios ricos. En los municipios pobres con inversión alta, parte significativa de ésta se ha expresado en la creación de infraestructura administrativa municipal. En todas las comunas la inversión municipal representa un componente minoritario de la inversión pública que se realiza en su territorio. Antecedentes contenidos en otros estudios muestran que el monto de la inversión pública no municipal contribuye a reforzar las disparidades intercomunales en recursos.

¹⁴Información extraída de Intendencia de la Región Metropolitana (1986), vol. I.

IV. EL FONDO COMUN MUNICIPAL: ¿REDISTRIBUYE RECURSOS?

1. Origen y monto de recursos del Fondo Común Municipal (FCM)

El FCM es el instrumento ideado para redistribuir recursos desde municipios de comunas más ricas hacia los municipios de comunas pobres. El FCM se constituye por los siguientes recursos: el 60 % de los ingresos provenientes del impuesto territorial que recibe cada municipio; la totalidad de los recursos que como aporte fiscal se consulta anualmente para las municipalidades (cuyo monto se determina anualmente en la ley de presupuestos del sector público); el 50 % de impuestos por permisos de circulación de vehículos; el 45 % de los ingresos que recauda la municipalidad de Santiago y un 65 % de los que recaudan los municipios de Las Condes y Providencia por pago de patentes profesionales, comerciales, industriales y otras.

No disponemos de información que permita evaluar la importancia relativa de cada uno de estos componentes en los recursos totales con que cuenta el FCM. Tampoco conocemos la evolución del total de recursos con que a lo largo del período 1980-1987 ha contado el FCM¹⁵.

En la contabilidad municipal el aporte del FCM a los municipios se contabiliza en el ítem "otros ingresos". Este, además del aporte del FCM, incluye las subvenciones a la educación y salud, letras no ubicadas, multas y otros varios. A medida que ha ido avanzado el proceso de traspaso de la educación y de la salud el FCM ha sido un componente menos importante del ítem "otros ingresos". La evolución de los recursos registrados en él, en consecuencia, no refleja ni el nivel ni la trayectoria que han recorrido los recursos del FCM¹⁶.

¹⁵El aporte fiscal, un componente de los recursos que conforman el FCM, ha sido muy variable y se ha relacionado principalmente a proyectos específicos en el sector vivienda.

¹⁶Según nuestra información para los municipios del Gran Santiago,

Aquella parte del FCM que se ha destinado a la región metropolitana evoluciona de la siguiente manera (en moneda de 1986): 1984: \$ 5.243,3 mill; 1985: \$ 5.908,2 mill; 1986: \$ 6.600,8 mill. El crecimiento entre 1984 y 1986 es de un 26 %. Por su parte, en 1985/86 casi un cuarto de los ingresos de los municipios de la región metropolitana corresponden a aportes del FCM.

2. Distribución de los recursos del FCM

Los recursos del FCM se distribuyen entre todas las comunas del país. El 90 % de los recursos se asigna del modo siguiente: un 10 % en relación directa al número de comunas; un 20 % en proporción directa a la población; un 30 % en relación directa al número de predios exentos del impuesto territorial en cada comuna; y un 40 % en proporción directa al menor ingreso municipal propio con carácter estable por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante. El 10 % restante constituye un monto destinado a cubrir los déficits que presentan los municipios en relación a sus gastos de operación. La reglamentación para el trienio 1987-89 define que un 36.5 % correspondería a la región metropolitana¹⁷. Desafortunadamente no disponemos de información sobre la distribución efectiva de los recursos del Fondo a lo largo del país.

para los cuales disponemos de la información desagregada por subpartidas, el peso del FCM en el total de "otros ingresos" cae de 71 % en 1984 a 70 % en 1985 y a 60 % en 1986.

¹⁷Un 38,7% del 90% de los recursos del Fondo y un 16.9% del 10% destinado a cubrir los déficits en gastos de operación. Véase Decreto No. 346 publicada en el diario oficial del 22 de julio de 1987.

3. El FCM y las disparidades intermunicipales de recursos en la región metropolitana

¿Cuáles habrían sido los ingresos de cada municipio del Gran Santiago si no hubiese operado el FCM? ¿Cómo se compara está estimación con los ingresos que efectivamente obtuvo cada municipio? ¿En qué medida el FCM actúa como instrumento que redistribuye recursos desde los municipios de comunas ricas hacia municipios de comunas pobres?

En las cifras sobre ingresos y gastos municipales analizados anteriormente habíamos excluido los ingresos que éste debía por ley transferir al FCM (registrados en los balances como gasto municipal). Este monto se excluyó, por una parte, de los ingresos operacionales y, por la otra, de los gastos municipales. Ello porque el aporte de cada municipio al FCM no constituye un recurso efectivamente disponible para su gestión. Incluíamos en los ingresos el monto que cada municipio percibía del FCM ya que en este caso se trata de recursos efectivos para la gestión municipal.

En esta sección la atención recae sobre el aporte que cada municipio hace al FCM y los recursos que cada municipio recibe del FCM (Cuadro 10). El examen de estos dos componentes y su relación con los ingresos que los municipios hubieran obtenido de no operar el FCM permite evaluar la magnitud del impacto igualador de recursos del FCM. El impacto global o neto se expresa a través del saldo entre los recursos que cada municipio entrega y los que recibe del FCM y tiene en consecuencia dos componentes: aporte al Fondo y captación de recursos del Fondo.

En 1985/86 los municipios de la región metropolitana aportan cada uno en promedio \$ 476 por habitante al FCM. Al mismo tiempo, que perciben \$ 1,401 por habitante del FCM. Vale decir, los municipios de la región metropolitana perciben del FCM casi tres veces la cantidad que aportan. Si no operara el Fondo, los ingresos municipales de la región metropolitana hubieran sido un 16 % más bajos de lo que efectivamente fueron. En consecuencia, en el bienio 1985/86 el FCM significó un

traspaso de recursos desde el resto del país hacia la región metropolitana ^{1º}.

Cuadro 10 PAPEL REDISTRIBUTIVO DEL FONDO COMUN MUNICIPAL
(\$ de 1986 por habitante)

	INGRESOS TOTALES a/ (1)	Aporte al FCM (2)	Ingresos del FCM (3)	Ingresos netos del FCM (4)=(3)-(2)	INGRESOS sin FCM (5)=(1)-(4)	Variación % de ingresos sin FCM (6)=(5)/(1)
PROVIDENCIA	17,391	2,900	442	(2,458)	19,849	14.1%
SANTIAGO	15,299	2,364	1,356	(1,008)	16,307	6.6%
LAS CONDES	10,236	1,292	406	(887)	11,122	8.7%
LA REINA	6,606	894	591	(303)	6,909	4.6%
NUNOA	6,451	444	638	254	6,197	-3.9%
MAIPU	5,603	178	781	603	5,000	-10.8%
LO PRADO	5,096	130	2,125	1,995	3,101	-39.1%
SAN MIGUEL	4,945	227	1,768	1,540	3,404	-31.2%
PENALOLEN	4,784	142	1,948	1,806	2,978	-37.7%
QUILICURA	4,652	221	1,020	798	3,854	-17.2%
QUINTA NORMAL	4,551	328	1,523	1,195	3,355	-26.3%
PUDAHUEL	4,459	111	1,842	1,731	2,728	-38.8%
EST. CENTRAL	4,387	231	2,075	1,844	2,543	-42.0%
MACUL	4,250	373	1,133	760	3,490	-17.9%
RENCA	4,191	208	1,250	1,042	3,150	-24.9%
LA CISTERNA	4,106	97	1,912	1,816	2,291	-44.2%
SAN BERNARDO	4,015	132	1,742	1,610	2,405	-40.1%
SAN RAMON	4,012	80	2,047	1,966	2,046	-49.0%
LA GRANJA	3,942	97	2,355	2,258	1,684	-57.3%
CERRO NAVIA	3,860	44	1,971	1,927	1,933	-49.9%
CONCHALI	3,258	71	1,641	1,569	1,688	-48.2%
PUENTE ALTO	2,878	117	1,289	1,171	1,707	-40.7%
LA PINTANA	2,845	80	1,394	1,315	1,530	-46.2%
LA FLORIDA	2,766	212	1,172	960	1,805	-34.7%
24 comunas	5,903	491	1,443	952	4,851	-16.4%
Consolidado	5,681	476	1,401	924	4,756	-16.3%
Resto	4,416	328	963	635	3,781	-14.4%

FUENTE

MUNICIPALIDADES

a/ Efectivo columna 3 del cuadro 6.

^{1º}El aporte fiscal al FCM no fué significativo en el bienio. La conclusión de que el FCM traspasó recursos del resto del país a la región metropolitana en este bienio es consistente con un incremento en la concentración de los ingresos y gastos municipales en esta región detectada en la sección II del documento.

El monto de recursos que cada municipio aporta al FCM es muy variable, fluctuando entre \$ 44 y \$ 2.900 por habitante. Los municipios que entregan un monto mayor de recursos, como cabe esperar, son los más ricos: Providencia, Santiago y Las Condes. A cierta distancia de estos se encuentran dos de los tres municipios de "riqueza mediana": La Reina y Nuñoa. A un nivel un poco más bajo se ubican los restantes municipios. Vale decir, el componente aporte municipal al Fondo, en la región metropolitana, opera en una modalidad progresiva en el sentido que el FCM recoge más recursos de los municipios más ricos que de los pobres (gráfico 4).

El monto recursos por habitante que el FCM asigna a cada municipio también es variable, fluctuando entre \$ 2,355 y \$ 406. Los municipios de comunas pobres reciben en promedio un aporte más alto que los municipios de comunas más ricas. El municipio de Santiago constituye una excepción: recibe un monto superior a aquél que recibe un número significativo de los municipios pobres. Por su parte, entre los municipios pobres no se observa una correspondencia entre nivel de pobreza y recursos recibidos del FCM (gráfico 5). Tres municipios pobres aparecen como claramente desfavorecidos: La Pintana, La Florida y Puente Alto. La situación de estos es resultado de una insuficiencia y descoordinación entre decisiones tomadas al nivel central. Hasta 1987 la asignación de recursos del FCM hacia los municipios se hizo en base a estimaciones de población comunal que no concordaban con las cifras reales de población porque no incorporaban el efecto demográfico de un componente de la política de vivienda cual es el programa de erradicaciones de población. Este programa benefició a casi 30 mil hogares (población equivalente a la de una ciudad como Talca). Dos quintos de estas hogares experimentaron un cambio obligatorio de comuna de residencia, por lo que el programa tuvo una

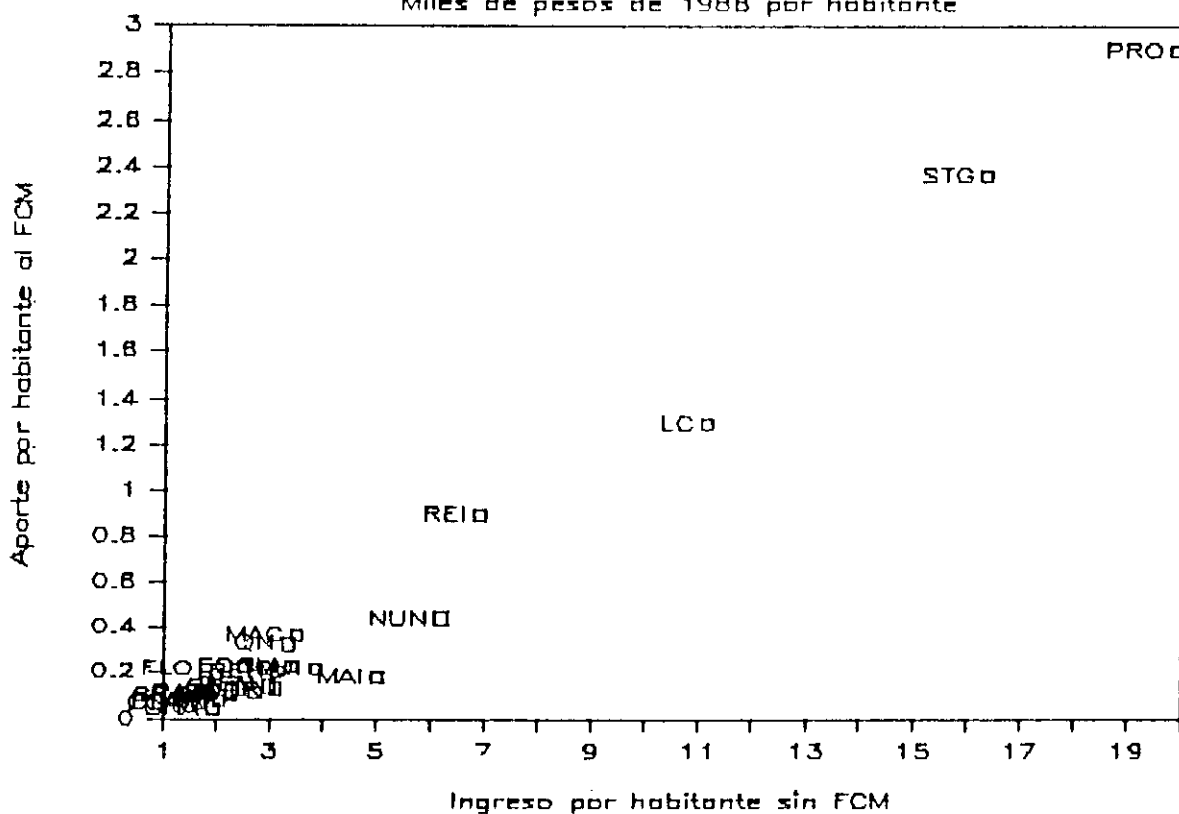
incidencia directa sobre el tamaño de la población comunal. El municipio más afectado fue el de La Pintana ¹⁹.

El FCM, en consecuencia, "castiga" a los municipios ricos en el componente aporte al Fondo y "premia" a los municipios pobres.

GRAFICO 4.

Aporte al FCM

Miles de pesos de 1988 por habitante

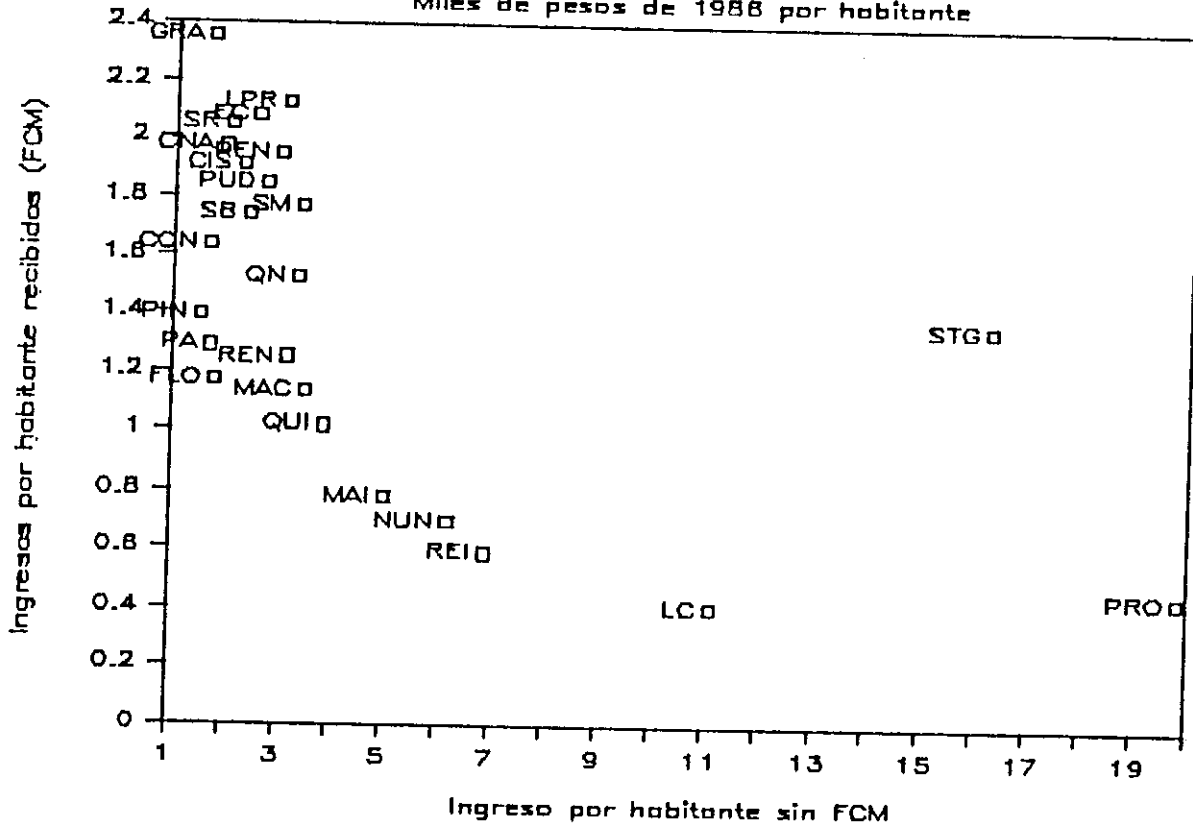


¹⁹Para mayores antecedentes sobre el programa de erradicaciones y sus consecuencias demográficas y socio-espaciales veánse Molina (1985), Labbé y Llénenes (1986) y Morales y Rojas (1986). Una síntesis global sobre los resultados y el impacto del programa puede verse en Raczynski (1988).

GRAFICO 5.

Ingresos recibidos del FCM

Miles de pesos de 1988 por habitante



en lo que concierne a la distribución de sus recursos. El fondo es, entonces, un instrumento progresivo tanto en la captación como en la asignación de recursos. ¿Cuál es su impacto neto?

El saldo entre los dos componentes es negativo en los 4 municipios más ricos: Santiago, Providencia, Las Condes y La Reina. Si no operara el FCM estos municipios tendrían recursos por habitante entre un 5 y un 14 % más altos (cuadro 10 y gráfico 6).

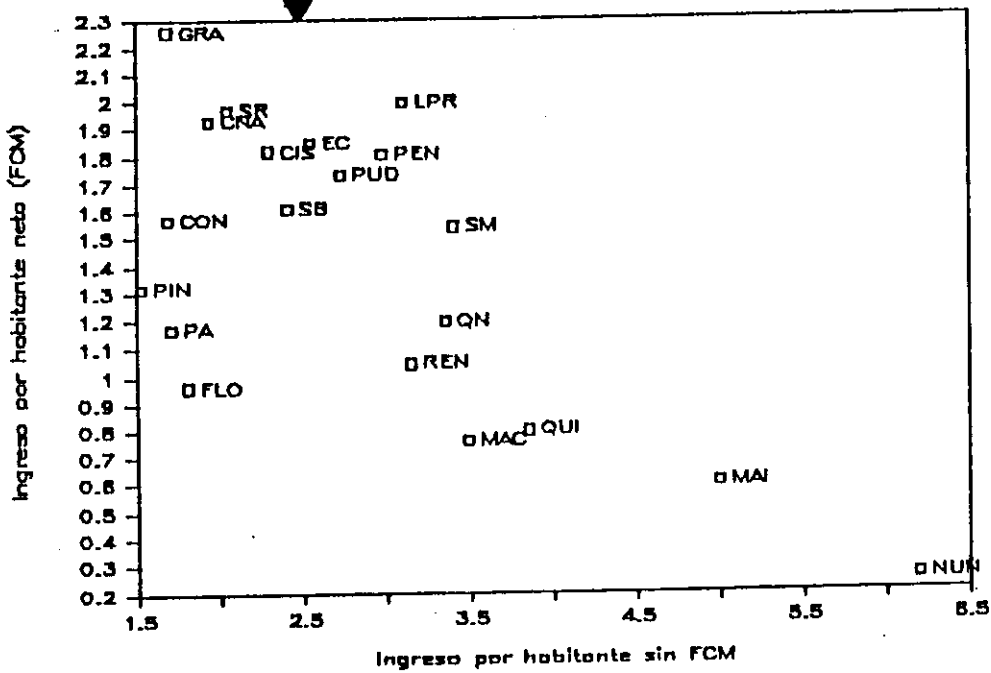
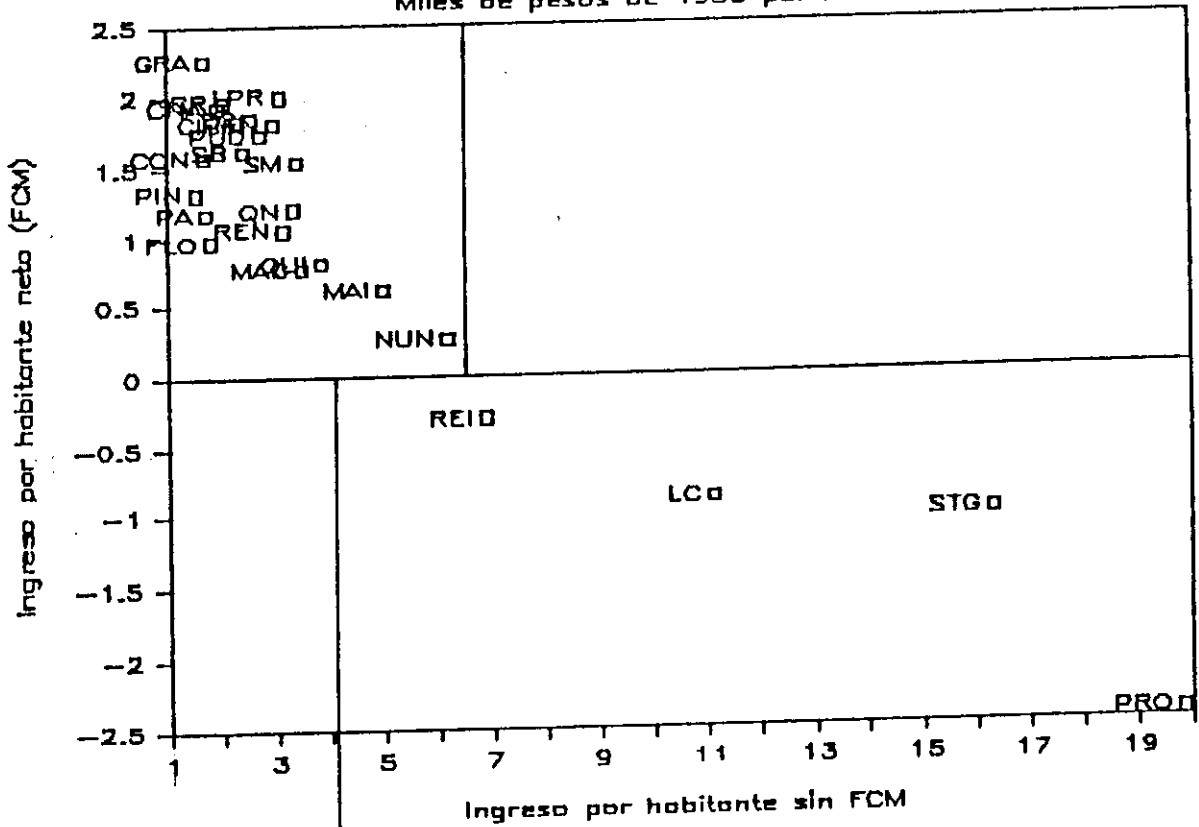
El saldo entre el aporte de recursos al Fondo y la percepción de recursos desde el mismo es positivo en los restantes 20 municipios. La no existencia del FCM disminuiría entre un 4 y un 10 % los ingresos de Nuñoa y Maipú y entre un 17 y 57 % aquéllos de los municipios pobres. Hay una correspondencia débil entre el nivel de recursos que obtendría un municipio si no operara el FCM y el aporte neto que cada municipio recibe del Fondo.

En síntesis, si no hubiese operado el FCM en el bienio 1985/86 los municipios de la región metropolitana en promedio hubieran visto reducido sus ingresos en cerca de un sexto. Esta reducción hubiese sido muy intensa en los municipios más pobres y menos intensa en los menos pobres. En consecuencia, las disparidades intermunicipales de recursos hubieran sido más pronunciadas. Detectamos que los tres municipios más ricos obtenían recursos por habitante que eran 5 veces superiores que aquéllos a los cuales lograban acceder los tres municipios más pobres. De no operar el FCM este cociente hubiera sido el doble. Los ingresos de los tres municipios ricos hubieran superado en 10 veces aquél de los tres municipios mas pobres. El FCM, en consecuencia, constituye un importante mecanismo de redistribución de recursos desde municipios ricos hacia municipios pobres. No obstante, los municipios de comunas pobres continúan con un nivel de recursos por habitante significativamente inferior a aquél de los municipios de comunas más ricas.

GRAFICO 6.

Ingreso Neto recibido del FCM

Miles de pesos de 1988 por habitante



Hacia el futuro resulta importante mantener el FCM e incrementar sus recursos. Los caminos son dos: una captación más intensa de ingresos desde los municipios más ricos y/o un mayor aporte fiscal al Fondo. Simultáneamente, resulta fundamental revisar los criterios de asignación de los recursos a los municipios. En esta dimensión habría que revisar la situación del municipio de Santiago y también aquélla del conjunto de los municipios más pobres. No encontramos al interior de ellos una correspondencia entre el nivel de pobreza y la percepción de recursos del Fondo. Más en general, para la determinación de los coeficientes de asignación de determinado período, debiera contarse con un diagnóstico de las necesidades sociales y de desarrollo urbano-territorial de las comunas, sin olvidar que ellas forman parte de una metrópolis que constituye una unidad urbana. En las conclusiones volveremos a este punto.

Antes de terminar es de interés señalar que para el trienio 1987-89 se han definido nuevos coeficientes para la asignación de los recursos del FCM. La comparación de éstos con la distribución efectiva que hubo en 1985/86 muestra que, de aplicarse esta distribución, la proporción de los recursos del Fondo que recibiría cada uno de los municipios de la región metropolitana sufriría algunas modificaciones (Cuadro 11). Algunos de los municipios más pobres recibirían un porcentaje mayor (La Pintana, Conchalí, Cerro Navia, La Florida) y algunos de los municipios ricos y medianos una proporción levemente inferior. El impacto real o efectivo dependerá del volumen total de recursos que conformarán el FCM. Al respecto no se sabe de modificaciones.

Cuadro 11 DISTRIBUCION RECURSOS DEL FCM: efectivo 1985/86 y ley para 1987/89.
(porcentajes sobre total de la region metropolitana)

	Ingresos del FCM	Aporte del FCM segun ley		
	efectivo bienio 85/86	1987, 1988 y 1989		
	(1)	90%	10%	total
		(2)	(3)	(4)
SANTIAGO	6.6%	4.6%	19.6%	6.1%
SAN RAMON	3.6%	4.1%	0.0%	3.7%
SAN MIGUEL	7.6%	5.5%	15.7%	6.5%
SAN BERNARDO	6.3%	6.0%	3.3%	5.7%
RENCA	2.6%	2.8%	1.1%	2.7%
QUINTA NORMAL	2.6%	1.6%	11.0%	2.6%
QUILICURA	0.4%	0.4%	0.0%	0.3%
PUENTE ALTO	3.1%	3.5%	0.0%	3.2%
PUDAHUEL	3.3%	3.3%	0.0%	3.0%
PROVIDENCIA	0.7%	0.7%	0.0%	0.6%
PENALOLEN	5.3%	5.3%	0.0%	4.8%
NUNDA	1.7%	1.4%	5.2%	1.8%
MAIPU	2.6%	2.3%	0.9%	2.2%
MACUL	2.1%	2.3%	4.0%	2.4%
LO PRADO	3.6%	4.0%	0.0%	3.6%
LAS CONDES	1.8%	1.8%	0.0%	1.6%
LA REINA	0.8%	0.6%	0.0%	0.6%
LA PINTANA	3.0%	5.2%	0.0%	4.7%
LA GRANJA	4.2%	3.3%	4.0%	3.3%
LA FLORIDA	4.6%	7.0%	0.9%	6.4%
LA CISTERNA	9.6%	8.1%	21.8%	9.5%
EST. CENTRAL	4.3%	3.4%	0.0%	3.1%
CONCHALI	8.8%	10.2%	3.3%	9.5%
CERRO NAVIA	4.8%	5.9%	0.0%	5.3%
24 comunas	93.9%	93.3%	90.8%	93.0%
Resto	6.1%	6.7%	9.2%	7.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

FUENTE MUNICIPALIDADES
Diario Oficial 22 de julio de 1987.

V. CONCLUSIONES

La capacidad de un gobierno local, como lo es el municipio, de actuar como agente del desarrollo de su territorio, depende en medida importante de la disponibilidad de recursos económicos, como también de la discrecionalidad para decidir sobre el destino de los mismos. Al mismo tiempo, la asignación de los recursos a las comunas debiera corresponder a las necesidades de su población (magnitud de la pobreza, fundamentalmente) y de su territorio (déficits de infraestructura urbana y de equipamiento). Simultáneamente, una parte significativa de las inversiones en la comuna debiera contar con una efectiva ingerencia del municipio. Situaciones que se desvían de esta pauta hacen difícil sino imposible que el municipio juegue un rol de agente del desarrollo comunal con capacidad real de alterar el perfil socioeconómico de su territorio.

A lo largo del texto se fueron presentando antecedentes en torno a estos aspectos. En un intento de síntesis podemos afirmar lo siguiente:

1. Después de la reforma que se puso en marcha al iniciar la década los municipios disponen de un monto significativamente mayor de recursos que antes de ella. El traspaso de nuevas atribuciones y responsabilidades a los municipios fue concomitante a una redefinición del financiamiento municipal, que se tradujo en una efectiva mejoría en la disponibilidad de recursos, de tal forma que el nivel local gravita hoy con mayor intensidad que en el pasado en la gestión gubernamental. No obstante, importantes sumas de recursos que benefician a las comunas no cuentan con una participación activa del municipio en las decisiones en torno a ellos.

2. La discrecionalidad del municipio para decidir sobre los recursos que pasan por sus manos se encuentra fuertemente limitada. Los municipios sólo disponen con relativa autonomía sobre una parte de sus ingresos, aquéllos que provienen de la participación directa que cada municipio tiene en algunos derechos, patentes e impuestos locales y del aporte de recursos que recibe del Fondo Común Municipal. En la mayoría

de los municipios estos "recursos propios" constituyen un componente minoritario, dominando los "recursos delegados", cuyo destino viene definido desde el nivel central y que el municipio sólo administra, utiliza o asigna siguiendo instrucciones desde ése nivel. Para una efectiva descentralización es fundamental que los gobiernos locales cuenten con mayor flexibilidad y poder de decisión sobre el destino que darán a sus recursos. De no ser así resulta difícil que desarrollen iniciativas que respondan y se adecúen a los requerimientos, las necesidades y las potencialidades particulares a su población y su territorio.

3. La reforma municipal tuvo un impacto sobre la distribución regional de los recursos municipales. Los antecedentes sugieren la presencia de dos hechos notorios. Primero, al ponerse en marcha la reforma hubo una relativa desconcentración de los recursos municipales desde la región metropolitana hacia el resto del país. Posteriormente, a partir de 1984 esta tendencia se fué revirtiendo. Segundo, ha aumentado la brecha que separa a la región con mayores recursos de aquélla con menores recursos municipales por habitante.

4. Los municipios del Gran Santiago muestran importantes desigualdades en "recursos propios" por habitante. Tres municipios --Providencia, Las Condes y Santiago-- se encuentran a una amplia distancia, muy por encima de los 21 municipios restantes de la ciudad. Las variables que más claramente se asocian a esta disparidad en recursos dicen relación con la situación económica de la comuna y de la población residente: la envergadura de la actividad económica y el valor de los suelos y/o bienes raíces, por una parte, y la importancia relativa de los diversos estratos sociales, por la otra. Los municipios con mayor disponibilidad de recursos por habitante tienen una capacidad más alta de generar ingresos a través de los derechos, patentes e impuestos que define la ley municipal. Los municipios con una disponibilidad baja de recursos por habitante tienen una capacidad menor de generar ingreso por estas vías. Su financiamiento depende en alto grado del aporte que reciben del FCM. Son los municipios cuyos hogares registran los más altos

índices de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, que requieren con urgencia de inversiones en infraestructura vial, sanitaria, de equipamiento y similares. Estos municipio hacen importantes esfuerzos para destinar parte de sus exiguos recursos a inversiones en estas áreas. No obstante, lo que efectivamente pueden realizar es poco porque el monto global de recursos es bajo o porque, como sucede en algunos de los municipios de reciente creación, parte significativa de la inversión debe orientarse a la construcción de la infraestructura administrativa municipal. Las comunas con municipios con una menor disponibilidad de recursos propios por habitante tampoco son comunas favorecidas por recursos provenientes de otras fuentes que no sean la municipal.

5. El Fondo Común Municipal, instrumento creado para redistribuir recursos desde los municipios más ricos hacia los pobres, juega un importante papel. De no operar, los recursos propios por habitante de los tres municipios más ricos del Gran Santiago hubieran superado en diez aquéllos de los tres municipios más pobres. En 1985/86 la existencia del FCM redujo esta brecha a cinco. El FCM, en consecuencia, constituye un importante mecanismo de redistribución de recursos. No obstante, los municipios de comunas pobres y con altas necesidades sociales y de infraestructura vial y comunitaria, continúan con un nivel de recursos por habitante significativamente inferior a aquél de los municipios de comunas más ricas y con menores necesidades sociales.

6. Una efectiva descentralización requiere, además del traspaso de recursos a los municipios y de discrecionalidad de la autoridad local para decidir sobre el destino de los mismos, de una distribución de los recursos concordante con las necesidades comunales. Al respecto, el FCM es hoy el único mecanismo tendiente a redistribuir recursos. En este sentido resulta importante mantener el FCM (y en lo posible, incrementar sus recursos) o idear mecanismos a través de los cuales los municipios, preferentemente los más pobres, puedan lograr acceso a una mayor cantidad de recursos propios que en el presente. Simultáneamente, para una efectiva descentralización, es importante abrir espacios de partici-

pación para que los gobiernos locales puedan aportar a las decisiones en torno al uso de los "recursos delegados" desde el nivel central y así aumentar la discrecionalidad que posee la autoridad municipal para disponer sobre el destino de los recursos que se canalizan a través de su estructura.

Estamos planteando que el municipio --particularmente el pobre-- para cumplir mejor su rol requiere aumentar el monto de los recursos de que dispone y/o tener un mayor poder discrecional sobre ellos para así flexibilizar y ajustar en mayor medida su accionar a los requerimientos reales de la comuna. Se plantea la necesidad de un municipio dinámico y creativo.

Antes de terminar resulta indispensable plantear dos reflexiones o preguntas. Trabajos futuros deberán profundizar en torno a ellas.

Primero, los recursos que pasan por el gobierno local son en la actualidad más que en el pasado, antes de la reforma. ¿Significa ésto que a las comunas, al territorio local, llegan hoy más recursos que en el pasado?

Para responder esta pregunta sería necesario conocer el monto total de recursos en actividades equivalentes destinado a la comuna antes y después de la reforma municipal. Parcialmente, por ejemplo, los antecedentes sobre la trayectoria del gasto público por habitante en educación y salud sugieren una respuesta negativa a la interrogante, ya que en 1986 el gasto público por habitante en educación es casi un 20 % y el gasto en salud un 12 más bajo que en 1979 (Cabezas, 1988). Relacionado a ello se sabe de la congelación y tope que han experimentado las subvenciones a la educación y salud municipalizada.

Segundo, a lo largo del texto hemos analizado la situación de los municipios del Gran Santiago mirándolos aisladamente. No puede olvidarse. sin embargo, que ellos necesariamente deben coordinar sus tareas, planes y actividades y, así, conformar una unidad, un todo orgánico, la ciudad o metrópolis de Santiago. Hay problemas claramente locales que deben encontrar solución a ése nivel, pero hay también problemas que son

de la ciudad en su conjunto y frente a los cuales decisiones unilaterales de un municipio pueden repercutir negativamente en otros. Piénsese, por ejemplo, en decisiones en torno a la regulación de las aguas del río Mapocho, a en torno los problemas de la contaminación ambiental, o la construcción de obras viales. En este sentido, resulta sumamente importante reconocer y enfatizar la necesidad de un gobierno metropolitano y profundizar en torno a la asignación de responsabilidades y de formas de financiamiento para el nivel local propiamente tal y el metropolitano.

ANEXO A

CARACTERISTICAS DE LOS MUNICIPIOS Y LAS COMUNAS

El anexo indica las fuentes de información utilizadas para construir indicadores de las variables que condicionan la magnitud de recursos municipales definidas en la sección III.3 del documento y presenta el valor de cada municipio en cada indicador.

1. Fuentes de información

1.1 Extensión de la comuna: la información se obtuvo del Instituto Nacional de Estadística (INE), Gran Santiago. Población y superficie. Censos 1940-1982, División de Geografía y Censos, septiembre 1986. Se consideró la superficie urbana registrada en dicha fuente. La utilización de la superficie total, dada las extensas áreas cordilleranas de algunas comunas y agrícolas en otras, llevaba a un sesgo en la estimación del área geográfica en la cual el municipio realiza labores efectivas de desarrollo urbano-territorial y social.

1.2 Tamaño de la población: la información proviene de INE, "Población estimada al 31 de Diciembre de 1985, según regiones, provincias y comunas", estimación que ha sido ajustada según los resultados del Censo de Población de 1982 y los efectos demográficos de los programas de erradicaciones de población ocurridos entre 1982 y 1985.

1.3 Densidad: cuociente entre el número de habitantes según 1.2 y la superficie urbana según 1.1.

2. Localización en la ciudad: esta variable alude al momento de poblamiento y se dicotomizó en a) área consolidada y b) área de expansión, según si el poblamiento fue preferentemente antes o después de

1970. La información se obtuvo de la publicación del INE citada en 1.1, gráfico sobre "Gran Santiago: expansión urbana desde 1940 - 1982".

3. Antigüedad del municipio: la variable se dicotomizó según si el municipio fue creado antes o con posterioridad a la reforma municipal.

4. Dependencia del FCM: el indicador representa el porcentaje de ingresos que cada municipio obtiene de este Fondo. La fuente de información son los balances municipales que cada municipio entrega a Intendencia. Los ingresos registrados en el ítem 07-73 (participación del FCM) se dividieron por los ingresos totales de cada municipio y expresaron en porcentaje.

5. Riqueza/pobreza de la población: se construyeron tres indicadores, uno de riqueza (monto de las contribuciones por bienes raíces por habitante), uno de importancia de la actividad económica en la comuna (monto de los impuestos por patentes municipales por habitante) y uno referido a los estratos sociales a los que pertenecen preferentemente los hogares que habitan en la comuna.

En el primer caso, indicador de riqueza, la información se obtuvo de los balances que cada municipio entrega a Intendencia, utilizada ampliamente en el presente documento. Concretamente, los ingresos registrados en el ítem 01, partida 03-001 ("participación en impuesto territorial") se dividieron por la población estimada a diciembre de 1985.

En el segundo caso, indicador de actividad económica, se utilizó la misma fuente de información anterior. Los ingresos registrados en el ítem 01, partida 04-003 se dividieron por la población estimada a diciembre de 1985.

La información para construir el indicador de estratos sociales a los cuales pertenecen preferentemente los hogares residentes en la comuna se obtuvo de la encuesta CASEN-2, levantada en noviembre de 1987. En esta encuesta se trabajó con una muestra aleatoria de hogares representativa al nivel de las comunas de la provincia de Santiago. Las tabulaciones a las cuales se tuvo acceso clasificaban a los hogares en cada

comuna según su pertenencia a uno de los cinco quintiles de la distribución del ingreso familiar per cápita a nivel nacional.

2. Información numérica base

Los cuadros A y B a continuación muestra el valor de cada municipio en cada indicador. En primer lugar se presenta, cuando corresponde, el valor numérico, y luego el nivel o categoría en que fue clasificado cada municipio.

CUADRO ANEXO A: ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS COMUNAS

	Ingresos por habitante		Superf.urb.		Población Dic. 1985		Densidad hbte./Km2.		Localiz. en ciudad Cons./Exp.	Antig. Muni. A/N	Dependencia del FCM	
	M\$1986	Niv.	Km2.	Niv	Número	Niv	Número.	Niv			%	Niv.
SANTIAGO	15,299	A	34	G	324,547	G	9,547	B	C	A	8.9	B
SAN RAMON	4,012	B	7	P	116,222	P	17,556	A	C	N	51.0	A
SAN MIGUEL	4,945	B	26	G	287,515	G	11,119		C	A	35.7	M
SAN BERNARDO	4,015	B	23	G	241,300	G	10,527	M	E	A	43.4	A
RENCA	4,191	B	13	P	138,210	P	10,505	M	E	A	29.8	M
QUINTA NORMA	4,551	B	12	P	112,908	P	9,180	B	C	A	33.5	M
QUILICURA	4,652	B	3	P	28,157	P	9,083	B	E	A	21.9	M
PUENTE ALTO	2,878	BB	15	P	159,785	M	10,937	M	E	A	44.8	A
PUDAHUEL	4,459	B	11	P	117,846	P	11,181	M	E	A	41.3	A
PROVIDENCIA	17,391	A	13	P	110,407	P	8,559	B	C	A	2.5	B
PENALDEN	4,784	B	12	P	180,114	M	15,527	A	E	N	40.7	A
NUNOA	6,451	M	16	F	162,773	M	9,996	B	C	A	10.8	B
MAIPU	5,603	M	24	G	223,418	G	9,202	D	E	A	13.9	B
MACUL	4,250	B	12	P	124,066	P	10,087	M	C	N	26.7	M
LO PRADO	5,096	M	7	P	113,744	F	17,234	A	C	N	41.7	A
LAS CONDES	10,236	A	57	G	293,774	G	5,168	B	E	A	4.0	B
LA REINA	6,606	M	17	P	65,064	F	4,346	B	E	A	9.0	B
LA PINTANA	2,845	BB	13	P	143,218	P	11,189	M	E	N	49.0	A
LA GRANJA	3,942	B	10	P	117,635	P	12,228	A	C	A	59.8	A
LA FLORIDA	2,766	BB	26	G	262,537	G	10,204	M	E	A	42.4	A
LA CISTERNA	4,106	B	26	G	332,669	G	12,926	A	C	A	46.6	A
EST. CENTRAL	4,387	B	12	P	137,557	P	11,075	M	C	N	47.3	A
CONCHALI	3,258	B	25	G	358,700	G	14,329	A	E	A	50.4	A
CERRO NAVIA	3,860	B	3	P	161,204	M	19,329	A	C	N	51.1	A

CUADRO ANEXO B: ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS COMUNAS

	Ingresos por habitante		Imp. territorial /Hbte.		Imp. por patente /Hbte.		% de hogares según quintiles distr. del ingreso familiar				
	M\$1986	Niv.	\$ 1986	Nivel	\$ 1986	Nivel	Q 1.	Q 2.	Q 3 + Q 4	Q 5	Estratos relativamente más importantes a/
SANTIAGO	15,299	A	4,199	A	3.655	A	8.5	10.2	41.6	39.8	medios y altos
SAN RAMON	4,012	B	69	BB	0.120	B	25.6	24.1	42.3	7.9	muy bajos, bajos y medios
SAN MIGUEL	4,945	B	651	B	0.569	M	13.2	17.3	48.7	20.7	medios
SAN BERNARDO	4,015	B	290	BB	0.385	MB	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
RENCA	4,191	B	227	BB	0.437	MB	17.0	21.0	44.0	18.0	bajos y medios
QUINTA NORMA	4,551	B	385	BB	0.488	MB	18.5	18.5	45.7	18.5	bajos y medios
QUILICURA	4,652	B	487	B	0.394	MB	18.7	23.2	46.9	11.1	bajos y medios
PUENTE ALTO	2,878	BB	239	BB	0.212	B	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
PUDAHUEL	4,459	B	203	BB	0.164	B	25.7	21.5	45.5	7.3	muy bajos, bajos y medios
PROVIDENCIA	17,391	A	6,515	A	2.701	A	1.1	3.4	11.5	83.9	altos
PENALOLEN	4,784	B	66	BB	0.108	B	20.9	25.1	47.1	7.0	muy bajos, bajos y medios
NUNDA	6,451	M	1,681	AM	0.686	M	1.1	5.1	33.5	60.2	medios y altos
MAIPU	5,603	M	547	B	0.683	M	14.1	15.0	45.7	25.2	medios
MACUL	4,250	B	672	B	0.768	M	5.8	14.2	42.6	37.4	medios y altos
LO PRADO	5,096	M	43	BB	0.100	B	22.3	24.6	41.2	11.8	muy bajos, bajos y medios
LAS CONDES	10,236	A	4,220	A	0.378	MB	2.2	4.3	14.6	78.9	muy altos
LA REINA	6,606	M	1,921	AM	0.211	B	4.9	5.9	26.5	62.7	altos
LA PINTANA	2,845	BB	19	BB	0.056	B	34.3	25.0	35.8	4.9	muy bajos y bajos
LA GRANJA	3,942	B	140	BB	0.172	B	23.8	21.6	43.8	10.8	muy bajos, bajos y medios
LA FLORIDA	2,766	BB	225	BB	0.095	B	12.4	19.6	43.8	24.2	bajos y medios
LA CISTERNA	4,106	B	165	BB	0.216	B	13.4	21.9	42.3	22.4	bajos y medios
EST. CENTRAL	4,387	B	434	B	0.450	MB	16.2	15.6	43.6	24.6	bajos y medios
CONCHALI	3,258	B	101	BB	0.200	B	19.0	26.2	46.4	8.3	muy bajos, bajos y medios
CERRO NAVIA	3,860	B	46	BB	0.107	B	30.5	30.5	36.5	2.5	muy bajos y bajos

a/ La información de cada comuna se comparó con aquella de la provincia de Santiago. Se registró el estrato (muy bajo, quintil 1; bajo, quintil 2; medio, quintiles 3 y 4; y altos, quintil 5) cuando el porcentaje de hogares en él superaba el porcentaje que registra la provincia de Santiago. Los porcentajes respectivos para ésta son: quintil 1: 14,6; quintil 2: 17,4; quintiles 3 y 4 : 39,6; y quintil 5: 28,4.

3. Abreviaciones en gráficos

A continuación se listan en orden alfabético los municipios y la abreviación de su nombre utilizada en los gráficos:

Municipio	Abreviación
CERRO NAVIA	CNA
CONCHALI	CON
ESTACION CENTRAL	EC
LA CISTERNA	CIS
LA FLORIDA	FLO
LA GRANJA	GRA
LA PINTANA	PIN
LA REINA	REI
LAS CONDES	LC
LO PRADO	LPR
MACUL	MAC
MAIPU	MAI
NUNOA	NUN
PENALOEN	PEN
PROVIDENCIA	PRO
PUDAHUEL	PUD
PUENTE ALTO	PA
QUILICURA	QUI
QUINTA NORMAL	QN
RENCA	REN
SAN BERNARDO	SB
SAN MIGUEL	SM
SAN RAMON	SR
SANTIAGO	STGO

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CABEZAS, M. (1988), "Revisión metodológica y estadística del gasto social en Chile: 1970-86", Notas Técnicas No. 114, CIEPLAN, mayo.
- CORTAZAR, R. y J. MARSHALL, (1980), "Índice de precios al consumidor en Chile: 1970-83", Colección Estudios CIEPLAN No. 4, noviembre.
- GEMINES (1988), "La asignación de los recursos municipales", Informe Gemines No. 90, marzo.
- INTENDENCIA DE LA REGION METROPOLITANA (1986), Plan Regional de Desarrollo 1986-1990, República de Chile.
- JORDAN, R. y OTROS (1987), "El gobierno local y la gestión del desarrollo urbano: comuna de La Florida y Estación Central", mimeo, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.
- LABBE, F.J. y M. LLEVENES (1986), "Efectos distributivos derivados del proceso de erradicación de poblaciones en el Gran Santiago", Documento de Trabajo No. 70, Centro de Estudios Públicos, noviembre.
- MOLINA, I. (1985) "El programa de erradicación de campamentos en la región metropolitana (1979-84). Implicancias socioeconómicas y espaciales", Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Geografía, Universidad Católica de Chile.
- MORALES, E. (1986), "Descentralización del Estado y realidad comunal: problemas y perspectivas", Material de Discusión No. 87, FLACSO.
- MORALES, E. Y S. ROJAS (1986), "Relocalización socioespacial de la pobreza. Política estatal y presión popular 1979-1985", Documento de Trabajo No. 280, FLACSO, enero.
- MORALES, E. y S.ROJAS (1988), "Sectores populares y municipio", en E. Morales y otros, Municipio, desarrollo local y sectores populares, FLACSO, Materiales de Difusión, enero.
- RACZYNSKI, D. (1988), "Costos y lecciones de las erradicaciones de pobladores", Revista CIEPLAN No. 12, abril.
- RACZYNSKI, D. y C.SERRANO (1987), "Administración y gestión local: la experiencia de algunos municipios en Santiago", Colección Estudios CIEPLAN No. 22, diciembre.

- RACZYNSKI, D. y C. SERRANO (1988a), "Descentralización y planificación local: la experiencia de Municipios en comunas pobres de Santiago", Notas Técnicas No. 108, CIEPLAN, enero.
- RACZYNSKI, D. y C. SERRANO (1988b), "¿Planificación para el desarrollo local? La experiencia en algunos municipios en Santiago", Colección Estudios CIEPLAN No. 24, junio.
- TIRONI, E. (1985), "Aspectos económicos del nuevo régimen municipal", Materiales para Discusión No. 71, CED, enero.
- TOMIC, B. y R. GONZALEZ (1983), "Municipio y Estado: dimensiones de una relación clave", Monografía No. 27, PREALC/ISS, PREALC.
- VARAS, C. y R. CHACANA (1985). "Comunas y municipalidades de la provincia de Santiago: antecedentes para su comparación, 1985", Documento de Trabajo, Serie Coyuntura No. 3, Departamento de Administración, Facultad de Economía, Universidad de Chile.
- VARAS, C. y M.E. HERREROS (1987), "El personal de las municipalidades chilenas: presentación de información actual sobre dotación y algunos comentarios generales", Serie de Coyuntura No. 4, Dept. de Administración, Universidad de Chile, marzo.
- VARAS, C. y C. MORENO (1982), "Antecedentes para una comparación entre los municipios de la ciudad de Santiago", Estudios de Administración No.2, enero, Universidad de Chile.