

**DESCENTRALIZACION FISCAL:
EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD
DE CONCEPCION
REGION DEL BIO BIO, CHILE**

Luis Lira C.

**PROYECTO REGIONAL DE DESCENTRALIZACION FISCAL
CEPAL - GTZ**



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 1994

LC/L.824
Abril de 1994

Este documento fue preparado por el Sr. Luis Lira C., consultor del Proyecto Regional (CEPAL/GTZ) Descentralización Fiscal en América Latina.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	Pág.
PREFACIO	5
RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCION	17
I. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA COMUNA DE CONCEPCIÓN	21
A. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS.	21
B. EL CONTEXTO POLÍTICO INSTITUCIONAL.	28
C. EL CONTEXTO REGIONAL.	32
II. DESCRIPCION DEL ACTUAL SISTEMA FISCAL Y DE LAS REFORMAS EN CURSO	35
A. ANTECEDENTES SOBRE LA DESCENTRALIZACION FISCAL	35
B. MEDICION DEL GRADO DE DESCENTRALIZACION FISCAL	40
C. LAS REFORMAS EN CURSO	47
III. CONCLUSIONES	51
IV. RECOMENDACIONES	59
CUADROS ANEXOS	65

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD y por el Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ

Ambos proyectos operan de manera coordinada, con objetivos y actividades que cubren una vasta gama de temas relativos a las finanzas públicas y a la política fiscal de los países de América Latina y el Caribe.

En este sentido se hace una descripción de la situación financiera de la Municipalidad y las relaciones fiscales que se dan en la práctica, entre una de las comunas más importantes del país y el gobierno central, en términos de responsabilidades de gasto y generación de recursos. Así mismo, se hace algunas consideraciones sobre la percepción local a los recientes cambios constitucionales y legales, y en general a la normatividad vigente que caracteriza a este proceso por su legalidad, gradualidad y coherencia con las políticas nacionales. Lo anterior y las limitaciones en la capacidad administrativa y técnica local conllevan, en esta primera fase del proceso, ciertas restricciones en términos del logro de una mayor autonomía financiera a nivel local, así como la necesidad de un fortalecimiento de la capacidad de gestión local.

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política de descentralización fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

RESUMEN

Introducción

El documento que aquí se presenta tiene por objetivo analizar el proceso de descentralización desde la perspectiva de las municipalidades. Corresponde, específicamente, a estudio de descentralización fiscal cuyo objeto de análisis son las funciones fiscales que dos o mas niveles de gobierno y administración pueden cumplir en un estado unitario como el de Chile.

El estudio se concentra en la municipalidad Concepción, por ser esta la segunda comuna del país en tamaño poblacional del país y por pertenecer a la Región del BíoBío, una de las regiones con uno de los mayores números de comunas y con mayor identidad cultural del país.

El primer capítulo caracteriza la comuna y la municipalidad en el contexto de la región y del país, tanto en términos de indicadores cuantitativos de desarrollo y de gestión, como del lugar que ella ocupa en el nuevo ordenamiento político institucional, resultado del proceso de descentralización impulsado por el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia. El capítulo segundo, luego de señalar la importancia de la descentralización fiscal en el nuevo ordenamiento jurídico institucional, analiza el nivel de descentralización fiscal de la municipalidad tanto del punto de vista del equilibrio entre ingresos y gastos de la municipalidad de Concepción como respecto de su comparación con el conjunto de las municipalidades de la región y del país para, finalmente, en el capítulo cuarto proponer un conjunto de recomendaciones aplicables a estos niveles territoriales. El análisis, en lo que a cifras se refiere, cubre los años 1985 a 1991, extrayéndose las conclusiones a partir de los promedios del período. En la medida de lo posible se ha intentado extrapolar sus conclusiones al período posterior a la dictación de la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

La descentralización fiscal es una de las áreas de estudio en las cuales el país tiene escaso trabajo realizado. Tanto en el ámbito académico como en el ámbito gubernamental la preocupación por las funciones fiscales subnacionales es escasa y ello explica el alcance del estudio. El alcance del estudio está también limitado por las innovaciones jurídico institucionales que el país experimenta a partir del año 1991 y que están aún en pleno proceso de implementación o de tramitación legislativa.

Constituye uno de los trabajos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, en el ámbito del Proyecto Regional de Descentralización Fiscal que cuenta con la participación del gobierno alemán a través de la GTZ.

I. Caracterización de la Comuna y de la Municipalidad de Concepción

La comuna de Concepción se localiza en la provincia del mismo nombre perteneciente a la Región del Bio-Bio (Región VIII). Es la comuna de mayor tamaño poblacional en la región y en el país solo es superada por la comuna de la Florida, perteneciente a la Región Metropolitana de Santiago.

Las principales localidades de la comuna son Concepción, Chiguayante y San Pedro. Las altas tasas de crecimiento de estas dos últimas localidades y la diversificación de sus actividades económicas han inducido al ejecutivo a presentar al Congreso un proyecto de ley que crea a partir de la actual comuna, la comunas de Concepción, Chiguayante y San Pedro.

Los indicadores comunales de educación, salud y de infraestructura de vivienda y servicios sanitarios son, en general, mejores que los del promedio regional, pero menores que los promedios nacionales. En un estudio realizado por la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) sobre la situación social de las comunas de la región, Concepción es la segunda comuna con menores índices de pobreza.

La administración de la comuna corresponde a la municipalidad de Concepción, compuesta por 10 concejales. Su financiamiento está en la actualidad normado, principalmente, por el DL 3.063 Ley de Rentas Municipales, por la ley 17.235 del año 1969 sobre Impuesto Territorial y por la ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. La municipalidad entró en una crisis financiera el año 1982, situación que se arrastró por varios años. Es así como en 1990 se decidió racionalizar los gastos, política que con la actual administración se ha reforzado.

No obstante ser la comuna una aportadora neta al Fondo Común Municipal, en el año 1992 la municipalidad recibió de este instrumento de redistribución un monto sólo superado por la municipalidad de Talcahuano en la Región.

La región a la cual la comuna pertenece tiene un crecimiento económico superior al ritmo de crecimiento del país y en el mediano plazo su sustentabilidad está asegurada por los flujos de inversión externo que ésta recibirá. La equidad social, sin embargo, no ha acompañado a este crecimiento económico y la relación entre la sociedad y la naturaleza muestra signos poco alentadores. La administración superior de la región está en manos del recién creado Gobierno Regional.

De las entrevistas sostenidas se desprende una cierta desconfianza de los funcionarios y autoridades municipales con respecto a las atribuciones que la Ley de Gobierno y Administración Regional confiere a esta nueva persona jurídica en relación al municipio.

II. Descripción del Actual Sistema Fiscal y de las Reformas en Curso

El artículo 111 de la Constitución señala que "Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas", Esta afirmación no debe conducir a afirmar que las municipalidades son completamente autónomas ya que están regidas por la ley de Bases de la Administración del Estado, por la Ley de Administración Financiera del Estado y obviamente normadas por el artículo 19 de la Constitución en su número 20.

A este respecto, un reciente fallo de la Corte Suprema señala que la ley de rentas municipales vigente desconoce el principio de la legalidad tributaria, al entregar la potestad tributaria del estado que debe ser regulada por ley, a las decisiones autónomas de la municipalidad.

El artículo 43 de la ley de rentas municipales representa la única fuente de ingresos en la que el municipio tiene plena autonomía en el ordenamiento jurídico actual, por cuanto la aplicación de derechos y tasas que establece queda sujeta en forma exclusiva al arbitrio de las autoridades municipales. De esta manera, el fallo en comento ha limitado la autonomía financiera municipal, confirmando que ésta radica principalmente en la asignación de sus gastos y no así, en la definición de sus ingresos. Cabe destacar que en materia de gastos, dicha autonomía también es relativa en la medida que un número importante de municipalidades financia sus gastos, especialmente de operación e inversión, con transferencias que son, mayoritariamente, de carácter condicionado, decididas autónomamente por el gobierno central. Así, dichos gastos se encuentran predefinidos para la municipalidad, correspondiendo a ésta solo su administración eficiente y focalización.

En este contexto, el fortalecimiento de las responsabilidades municipales en la provisión de servicios públicos es simultáneo con el reforzamiento de los controles administrativos nacionales y/o regionales. Ello se debe a que el control de la legalidad y la mantención de los equilibrios macroeconómicos es una función de primera importancia en el país. Bajo este esquema las municipalidades son vistas como un obstáculo potencial para la disciplina fiscal, no teniendo prácticamente control sobre sus ingresos y estando imposibilitadas de endeudarse si una ley específica no las autoriza.

Los criterios actualmente prevalecientes en la definición de los límites comunales no consideran la posibilidad de constituirlos en unidades relevantes en función del desarrollo económico. Así el pequeño tamaño geográfico de las comunas y su homogeneidad hace más eficiente la prestación de servicios pero reduce el potencial de crecimiento económico o el fortalecimiento de la base imponible local. Este es precisamente el caso del proyecto de ley que divide la actual comuna de Concepción, en las comunas de San Pedro de la Paz, Chiguayante y Concepción.

La situación financiera de la municipalidad de Concepción en el período 1985-1991 comparada con el conjunto de municipalidades de la región y del país revela que la estructura de financiamiento de los niveles de gobierno y administración en estudio es relativamente similar. El Fondo Común Municipal (FCM), instrumento solidario y redistributivo, constituye el 30% del financiamiento municipal a nivel nacional y el 37.2 %

a nivel de las municipalidades de la región del BíoBío y solo un 14.1 % en el caso específico de Concepción. Se aprecia que a mayor importancia de los ingresos tributarios de beneficio municipal directo, menor es la participación en dicho fondo, reafirmando su carácter redistributivo, situación correspondiente a la municipalidad en estudio. Concepción, en este contexto, es aportadora neta al FCM.

Para todos los niveles territoriales se observa una incidencia similar de las transferencias sobre sus ingresos, adquiriendo - eso sí - una mayor importancia en la municipalidad de Concepción. La mayor dependencia de las transferencias confirma la situación deficitaria de la salud y la educación en la municipalidad en estudio, ya que el estado debe cubrir estos déficits y la mayor capacidad de la municipalidad para acceder a recursos externos.

El principal gasto para el conjunto de las municipalidades del país es el de funcionamiento, a diferencia del sector público en que las transferencias representan el principal motivo de éste. Las transferencias pagadas por el sector municipal tiene una participación similar en el país, región y comuna, representando el segundo motivo de gasto que concentra, principalmente, los aportes municipales a otras entidades públicas, incluidos los servicios traspasados de educación y salud.

Alrededor de un 50 % de los recursos de los niveles territoriales en estudio se dirige hacia gastos no autónomos. En el patrón de comparación municipal, Concepción presenta el mayor valor lo que se explica por lo señalado en el párrafo anterior.

La municipalidad de Concepción presenta en el período un déficit, explicado por la crisis financiera originada en el año 1982, el que sólo se corrige hacia fines del período en estudio. Dado que en el caso de presentar déficit, la legislación financiera municipal no contempla la posibilidad de endeudamiento para financiarlo, debe absorberse la diferencia en los próximos ejercicios presupuestarios. En caso de superávit, éste pasará a conformar parte del ingreso no tributario del ejercicio siguiente.

Si bien es cierto que el nivel de financiamiento del gasto con ingresos propios es alto, ninguno de los sectores y niveles territoriales en estudio lo hace en un 100%, existiendo un remanente que debe ser financiado vía ingresos desde el nivel central. La realidad antes descrita es más crítica a nivel de la municipalidad de Concepción. El sistema municipal está altamente presionado, por cuanto se le condiciona casi un 50% de su gasto total, que no alcanza a cubrir con sus ingresos propios debiendo depender de las transferencias externas al sistema para financiarlos.

En este contexto, la proposición de reformas al sistema financiero municipal impulsado por el Gobierno apunta a lograr un mejor rendimiento de las normas hoy vigentes, no aplicando nuevos tributos, sino que permitiendo hacer extensivo los tributos que la ley señala a un mayor número de contribuyentes y en una proporción mas equitativa y realista.

III. Conclusiones

Desde el punto de vista jurídico, llama la atención el carácter restrictivo con que la legislación vigente, incluyendo las reformas recientes, entiende las funciones del municipio.

Asimismo, la descentralización de las finanzas públicas desde el punto de vista municipal se encuentra fuertemente condicionada por la normativa vigente, así como por las decisiones de política económica y social adoptadas por el Gobierno Central. La autonomía financiera municipal reside fundamentalmente en la asignación de sus gastos, aún cuando esto también se encuentra limitada, incluyendo los aspectos propios de la operación (estructura de personal, remuneraciones, etc.).

En la normativa vigente, tanto la municipalidad como el Alcalde deben regirse por la ley sobre administración financiera del Estado, debiendo actuar en el marco de los planes nacionales y regionales existentes, lo cual debe asegurar el Intendente Regional respectivo. Especial consideración a este respecto, merece el artículo 21 de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, el que establece que los "Municipios deberán enviar a los gobiernos regionales, para su conocimiento, sus planes de desarrollo, sus políticas de prestación de servicios, sus políticas y proyectos de inversión, sus presupuestos y los de sus servicios traspasados". Dicho artículo plantea la cuestión del vínculo y coordinación a nivel de la inversión entre el nivel regional y comunal, aspecto no resuelto en la legislación vigente, y que da lugar a un amplio espacio de interpretaciones.

Normalmente se señala que la existencia del Fondo Común Municipal (FCM) y de tributos que el fisco definió de beneficio municipal (impuesto territorial, patentes municipales y permisos de circulación), son una expresión concreta del grado de descentralización fiscal vigente en el país. Sin embargo, tanto el FCM como los impuestos de beneficio municipal representan más bien mecanismos de redistribución e incluso de estabilización, manejados a nivel central y donde los municipios participan en forma mínima. Desde este punto de vista, la vigencia del FCM y de tributos de beneficio municipal, no debe conducir a equívocos en el sentido de asociarlos principalmente a un proceso de descentralización fiscal.

Una crítica a la legislación vigente es su exagerada uniformidad, desconociendo las realidades territoriales para su aplicación, al no diferenciar si un municipio es urbano o rural, ni las características de sus servicios e infraestructura, y de su capacidad administrativa.

El proyecto de ley que modifica la actual Ley de Rentas Municipales se basa en un municipio con un rol activo en la administración de sus recursos, agilizando los procedimientos de cobro, mejorando los sistemas de fiscalización, permitiendo hacer extensivo el cobro de algunos servicios, como el aseo urbano, a todos los usuarios que están en condiciones de pagarlo, a diferencia de hoy que solamente pagan los usuarios que a su vez pagan contribuciones (apenas un 30 %). La gestión municipal, en este contexto, pasa

a ser un elemento clave en la obtención de los efectos positivos que la legislación persigue, cuestión en la cual la municipalidad de Concepción está en la senda correcta a partir de 1990.

No obstante lo anterior, el impacto recaudatorio de las modificaciones actualmente es posible que se transfiera a los servicios traspasados, desvirtuando el espíritu de las modificaciones que apuntan a incentivar y a mejorar la gestión municipal. En este contexto es clave vincular el proyecto de ley de plantas municipales con la gestión y asegurar que los requisitos adicionales que el Presidente acuerde oyendo a los alcaldes se orienten en este sentido.

En el caso de la municipalidad de Concepción, la creación de las nuevas comunas de San Pedro de la Paz y Chiguayante a partir de la actual comuna de Concepción - comuna madre con la cual éstas compartirán ingresos, bienes y personal - se fundamenta en una decisión político administrativa tendiente a acercar la municipalidad a los habitantes. La nueva comuna de Concepción será la más favorecida con la subdivisión ya que la disminución que se producirá sobre sus gastos es mayor que aquella que afectará a sus ingresos. Existe convencimiento de los funcionarios municipales de Concepción que la gestión presupuestaria de las nuevas comunas, San Pedro y especialmente de Chiguayante, será deficitaria.

La actual gestión presupuestaria de la municipalidad de Concepción presenta problemas que se arrastran desde el año 1982 en adelante, año en que la municipalidad entró en insolvencia. En el período de análisis la situación presenta notables mejoras, tendencia que se ha reforzado desde 1992 en adelante. La decisión de crear el cargo de administrador municipal por parte de las autoridades municipales se basó, entre otras, en estas consideraciones.

La situación de los servicios traspasados es de déficit. Contrariamente a la tendencia nacional, la salud primaria presenta mayores déficits que la educación primaria y secundaria municipalizada. La atención de población migrante de las comunas de la región por el equipamiento que presenta el sector de la salud municipalizada explican, en parte, esta situación. La migración para acceder a servicios de educación es menor por las características de la población escolar cuyos desplazamientos están más limitados por la distancia.

A pesar de lo anterior, el gasto de personal en educación es mayor que en el caso de la salud evidenciándose un problema de gestión del sector. La municipalidad es básicamente prestadora de servicios sociales a los cuales no puede dejar de dar financiamiento, habida cuenta de las características de organización de la poblacional comunal.

La relación de la municipalidad con el recién creado gobierno y administración regional es escasa. Ello no obstante, el gobierno regional, amparándose en el artículo 21 de su ley orgánica, y sin que el Ministerio de Hacienda imparta instrucciones al respecto, ha solicitado a los alcaldes enviar los proyectos de inversión con recursos municipales para

su recomendación. Existe aquí un vacío en la legislación que el Ministerio de Hacienda debe subsanar a la brevedad.

El fallo de la Corte Suprema sobre la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 43 de la Ley de Rentas Municipales, que permite mediante Ordenanzas Municipales definir y cobrar derechos, contradice el espíritu de la reforma a la ley orgánica de municipalidades y a la propia autonomía financiera municipal establecida en la Constitución Política. Mas allá de esta situación puntual, el desafío radica en la posibilidad de avanzar en la descentralización fiscal en el contexto de la normativa que establece que, cualquiera sea la naturaleza de los tributos, éstos ingresarán al patrimonio de la nación y no podrán estar afectos a fines específicos.

Lo anterior deja a la mayor parte de las municipalidades prácticamente dependientes del Fondo Común Municipal para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones. Sólo las municipalidades aportadoras netas a este instrumento escaparían a esta situación.

La disposición que señala que el Concejo Municipal sólo puede aprobar presupuestos debidamente financiados, es una clara demostración de los actuales problemas de financiamiento municipal y una medida de control central para los desbordes presupuestarios en el contexto de la democratización y sus lógicas presiones.

De acuerdo a lo antes señalado, el proceso de descentralización administrativa no se ha visto acompañado por medidas conducentes a la descentralización fiscal. El modelo de descentralización impulsado por el gobierno no ha modificado la estructura de las finanzas municipales en términos del control local sobre los ingresos, los gastos y las decisiones relacionadas con los servicios sociales de los cuales éste es ejecutor. La democratización municipal y las demandas sociales requieren un proceso de descentralización fiscal con mayor autonomía y mayores recursos.

La característica básica del proceso de descentralización en Chile, especialmente en el caso de las finanzas públicas, es del tipo "top-down" en la medida que siempre se privilegia la coherencia con las políticas nacionales mediante instrumentos diseñados por el nivel central en el marco de las normas propias de un estado unitario.

IV. Recomendaciones

En la tradición y experiencia del estado unitario, el país no está preparado para implementar medidas que hoy operan en estados federales. No existe ni personal ni conocimientos para tal tarea. Lo que si se requiere con urgencia, es la articulación de un modelo de financiamiento municipal que de cuenta de las numerosas transformaciones ocurridas a las municipalidades a partir del año 1979 y que le permita cumplir con eficacia y eficiencia sus funciones.

Igualmente, se hace indispensable cumplir con el mandato de la ley Bases de la Administración del Estado en lo referente a la necesaria coordinación entre las diferentes

reparticiones que a nivel del gobierno central influyen sobre la estructura de ingresos y gastos de las municipalidades.

La recién creada Asociación Nacional de Municipalidades puede contribuir a una adecuada participación de éstas en las decisiones que adopte el gobierno central y el parlamento referentes a financiamiento municipal. A este respecto, resulta fundamental que los programas diseñados por el gobierno central que deben ser administrados por las municipalidades, se encuentren debidamente financiados.

En el esquema vigente y en el contexto de un estado unitario como el chileno, la descentralización fiscal a nivel municipal debiera concentrarse en la función asignación con especial énfasis en la provisión de bienes públicos locales. En la provisión de estos bienes y servicios públicos debe respetarse el principio del beneficio, excluyendo consideraciones redistributivas y de estabilización del sistema económico-social. Si existieran sectores con capacidad de pago insuficiente, ya sea por razones de pobreza u otras, no debiera modificarse la tarificación de los servicios en base al costo efectivo de proveerlos, sino que subvencionar a dichos sectores para que puedan acceder a ellos, a través del gobierno central.

Las modificaciones a la Ley de Rentas Municipales, al Impuesto Territorial y a la Ley de Plantas Municipales deben acelerarse al máximo y difundir masivamente el alcance de las modificaciones. Su génesis ha sido centralista, las consultas a las municipalidades han sido escasas y asegurar su cumplimiento requerirá un esfuerzo de capacitación focalizado en los Administradores Municipales, los Directores de Administración y Finanzas, los jefes de SECPLAC, alcaldes y concejales.

Socializar la idea-fuerza de la gestión municipal como gerencia pública guiada por criterios tanto de eficacia como de equidad. La sola búsqueda de la eficacia no es posible en la gestión moderna, en tanto que la sola búsqueda de la eficiencia puede desvirtuar la naturaleza de la propia municipalidad.

En el caso del impuesto territorial principal fuente de ingresos municipales podrían ensayarse fórmulas de impuesto municipal o de control municipal sobre la recaudación central.

La descentralización se ha definido como un proceso gradual y selectivo. En este contexto se debe ampliar, en el mediano plazo, los tributos de clara identificación local que señala el artículo 19 número 20 a actividades vinculadas, por ejemplo, con las concesiones de playas y fondos lacustres en una primera instancia y a playas y fondos marinos en una segunda etapa.

Complementar los esfuerzos de las municipalidades con los Gobiernos Regionales en el cofinanciamiento de proyectos de inversión. Tanto la municipalidad como el gobierno Regional deben garantizar que en estos proyectos los gastos de operación serán los previstos inicialmente. A este respecto, los gobiernos regionales deben premiar la eficacia y la eficiencia de las municipalidades a las que se les asignen sus recursos de inversión.

En el caso particular de la municipalidad de Concepción se debe avanzar en la política de gestión municipal actualmente en curso. Sobre la creación de las nuevas comunas deben realizarse mayores consultas por parte del nivel central y realizar un estudio conjunto del nivel central y comunal sobre ingresos y gastos.

INTRODUCCION

El gobierno militar traspasó a las municipalidades, a partir de la dictación del Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3063 del año 1980, la responsabilidad por la provisión de los servicios sociales básicos de salud y educación. Esta iniciativa marca el inicio de una nueva etapa para las municipalidades del país, al vinculárselas directamente a la política social del gobierno.

Los nuevos servicios traspasados a las municipalidades se sumaron a sus prestaciones tradicionales de aseo, pavimentación urbana, mantención de áreas verdes y otros. En la provisión de estos servicios las municipalidades proveyeron el servicio directamente, compitieron con el sector privado y en muchos casos prepararon las bases para su posterior privatización.

Las municipalidades a partir de entonces se convirtieron en servicios públicos íntimamente ligados a la vida cotidiana de la población, la que al no disponer de mecanismos que le permitieran elegir sus autoridades y someter su gestión al veredicto popular estaba convirtiéndose en un obstáculo tanto para la transición a la democracia como para implementar las políticas sociales del gobierno que asume en 1990.

En el contexto anterior, mas allá de cualquier otra consideración, el proceso de descentralización de la administración del Estado emprendido por el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia responde a la necesidad de perfeccionar la democracia electoral y avanzar hacia la democracia participativa. Acercar las soluciones allí donde los problemas se generan, favorecer la participación en la toma de decisiones, desburocratizar la gestión y someter la gestión de las autoridades municipales al veredicto electoral son entonces objetivos fundamentales de las reformas en el nivel municipal, inscritas en el marco mas amplio de la descentralización.

El proceso de descentralización es también el fruto de amplios consensos entre todos los grupos sociales del país, y muy especialmente de los partidos políticos con representación parlamentaria. El acuerdo político, suscrito el 21 de agosto de 1991 entre el Ministro del Interior y los presidentes de los principales partidos políticos, que permitió iniciar este proceso así lo demuestra.

La importancia de las administraciones municipales y de los gobiernos y administraciones regionales, objeto de este acuerdo político han sido calificados como una de las transformaciones mas importantes en la institucionalidad del país en el presente siglo y obviamente no están exentas de dificultades en su creación y gestión. La permanente

búsqueda de consensos políticos y el necesario equilibrio entre lo "técnico" y "lo político" se ha traducido en la dictación de normas sin precedentes en el derecho administrativo y en una doctrina por construir en las comunas y en las regiones.

Las municipalidades - servicios eminentemente prestadores de servicios sociales - requieren vincularse con el estado central para cumplir con esta función. La creación de un nivel territorial intermedio, la región, posibilita que la municipalidad influya sobre las políticas públicas y que haga ver sus problemas de desarrollo y de ordenamiento del territorio mas eficientemente. Así, en el actual proceso de descentralización, el estado central ante la necesidad de adaptarse a la democratización y modernización de las municipalidades crea los gobiernos regionales, nexo entre las labores de gobierno y las labores de la administración del nivel central y comunal en el esquema de estado unitario.

El documento que aquí se presenta tiene por objetivo analizar el proceso de descentralización desde la perspectiva de las municipalidades. Corresponde, específicamente, a un trabajo de descentralización fiscal cuyo objeto de análisis son las funciones fiscales que dos o mas niveles de gobierno y administración pueden cumplir en un estado unitario como el de Chile.

El estudio se concentra en la municipalidad Concepción, por ser esta la segunda comuna del país en tamaño poblacional del país y por pertenecer a la Región del BíoBío, una de las regiones con uno de los mayores números de comunas y con mayor identidad cultural del país.

El primer capítulo caracteriza la comuna y la municipalidad en el contexto de la región y del país, tanto en términos de indicadores cuantitativos de desarrollo y de gestión, como del lugar que ella ocupa en el nuevo ordenamiento político institucional, resultado del proceso de descentralización. El capítulo segundo, luego de señalar la importancia de la descentralización fiscal en el nuevo ordenamiento jurídico institucional, mide el grado de descentralización fiscal de la municipalidad tanto del punto de vista del equilibrio entre ingresos y gastos de la municipalidad de Concepción como respecto de su comparación con el conjunto de las municipalidades de la región y del país. Seguidamente, en este capítulo se describen las principales reformas en trámite legislativo atingentes al ámbito de la descentralización fiscal.

El tercer capítulo presenta un conjunto de conclusiones tanto para la municipalidad de Concepción como para el conjunto de las municipalidades de la región y del país, para, finalmente, en el capítulo cuarto propone un conjunto de recomendaciones para estos niveles territoriales. El análisis en lo que a cifras se refiere cubre los años 1985 a 1991, extrayéndose las conclusiones a partir de los promedios del período. En la medida de lo posible se ha extrapolado sus conclusiones al período posterior a la dictación de la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

La descentralización fiscal es una de las áreas de estudio en las cuales el país tiene escaso trabajo realizado. Tanto en el ámbito académico como en el ámbito gubernamental la preocupación por las funciones fiscales subnacionales es escasa y ello explica el alcance

del estudio. El alcance del estudio está también limitado por las innovaciones jurídico institucionales que el país experimenta a partir del año 1991 y que están aún en pleno proceso de implementación o de tramitación legislativa.

En la recolección y elaboración de la información el consultor contó con la colaboración de los ingenieros civiles Verónica Jímenez y Samuel Garrido, pertenecientes a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y al Ministerio Secretaría General de la Presidencia respectivamente. En la elaboración del estudio y en la redacción del presente documento se contó con el apoyo del ingeniero comercial Cristián Moscoso de la División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación. Como es usual, ellos son responsables de los aciertos, en tanto el autor se hace responsable de las falencias y debilidades del trabajo realizado.

Constituye uno de los trabajos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, en el ámbito del Proyecto Regional de Descentralización Fiscal que cuenta con la participación del gobierno alemán a través de la GTZ. No está demás esta señalar que sin la ayuda y comprensión de Gabriel Aghón, experto de la Cepal y responsable de este proyecto, el trabajo no se habría podido realizar.

I. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA COMUNA DE CONCEPCIÓN

A. Indicadores Socioeconómicos

1. La comuna de Concepción se localiza en la provincia del mismo nombre perteneciente a la Región del Bio-Bio (Región VIII). Es una de las 9 comunas de la provincia de Concepción, que con las 7 comunas de la provincia de Arauco, las 20 de Ñuble y las 13 comunas pertenecientes a la provincia del BioBio conforman una de las regiones con mayor identidad cultural en el país.
2. La superficie comunal es de 443,25 kilómetros cuadrados y su población total, fundamentalmente urbana, es de 330.448 habitantes, Es la comuna de mayor tamaño poblacional de la región con una densidad poblacional de 745,5 habitantes por kilómetro cuadrado y en el país sólo es superada por La Florida, perteneciente a la Región Metropolitana.
3. Su tasa de crecimiento poblacional anual es de 1.8%. La mayor parte de su población es joven ya que entre 0 y 14 años y entre 15 y 64 años se ubica el 86,9% de la población total, (27,5 % y 59,4 %, respectivamente).
4. Las principales localidades de la comuna son Concepción, Chiguayante y San Pedro. Las altas tasas de crecimiento de estas dos últimas localidades y la diversificación de sus actividades económicas han inducido al ejecutivo a presentar al Congreso un proyecto de ley que crea a partir de la actual comuna, la comunas de Concepción, Chiguayante y San Pedro.
5. Los indicadores comunales de educación, salud y de infraestructura de vivienda y servicios sanitarios son, en general, mejores que los del promedio regional, pero menores que los promedios nacionales. (Cuadro N° 2)
6. La información entregada por la encuesta CASEN del año 1990 (Características Socioeconómicas Nacionales) señala que la comuna tiene un 32,9 % de población pobre y un 11,05 % de población indigente, guarismos menores, en todo caso, que los promedios regionales y nacionales.
7. En un estudio realizado por la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC) sobre la situación social de las comunas de la región, Concepción se ubica entre el cuarto y quinto quintil, siendo sólo superada por Talcahuano. ¹ Ello revela que en el contexto regional la comuna es la segunda comuna con menores índices de pobreza.

Cuadro N° 1
Principales Localidades de la Comuna de Concepción

Localidad	Población 1982	Población 1992	% Crecimiento
Concepción	179.722	201.532	12.1 %
Chiguayante	47.100	56.840	20.6 %
San Pedro	41.069	66.637	62.2 %
Zona rural	4.788	4.239	-11.4 %
TOTAL COMUNA	272.679	329.248	20.7 %

FUENTE: Plan de Desarrollo Comunal 1982-1986 Tomo I SECPLAC. Municipalidad de Concepción

8. La alta participación de la población comunal en juntas de vecinos y el porcentajes de inscritos en los registros electorales comparados tanto con la región como con el país revelan su alto grado de organización social, su carácter urbano industrial y explican, en alguna medida, su identidad regional.
9. En efecto, los sectores económicos predominantes en la comuna son el comercio, los servicios, el transporte y la industria. El desempleo alcanza en la actualidad una tasa cercana al 9 % . En el trimestre marzo-mayo de 1993 la provincia presenta un desempleo del 9,4 % y el Gran Concepción del 8,7 %.
10. El carácter urbano industrial se comprueba analizando las cifras disponibles sobre ocupación de la población, las que revelan la importancia industrial de la comuna y el bajo porcentaje de población ocupada en la agricultura demuestran su carácter fundamentalmente urbano.
11. **La administración de la comuna corresponde a la municipalidad de Concepción**, compuesta por 10 concejales. Debe hacerse notar a este respecto que en las comunas o agrupaciones de comunas de hasta setenta mil electores 6 concejales integran el Concejo. Si el número de electores es entre setenta mil y hasta ciento cincuenta mil los concejales son 8 y si los electores son mas de ciento cincuenta mil, existen 10 concejales.
12. Su financiamiento está en la actualidad normado, principalmente, por el DL 3.063 Ley de Rentas Municipales y por la ley 17.235 del año 1969 sobre Impuesto Territorial.² Tanto el gasto operacional como el gasto en personal de la municipalidad, en relación al total de gastos, son menores que los de la región y del país. Ello se debe a que la municipalidad entró en una crisis financiera el año 1982, situación que se arrastró por varios años. Es así como en 1990 se decidió racionalizar los gastos, política que con la actual administración se ha reforzado.³

13. Los ingresos propios ⁴ son mas importantes que en la región y que en el país y consecuentemente su dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) y de las transferencias es menor comparado con estos niveles territoriales. Lo anterior, es una manifestación de la mayor autonomía financiera de este municipio, con respecto al sistema financiero municipal. ⁵

Cuadro N° 2
Características Socioeconómicas de la Comuna de Concepción

	COMUNA	PROMEDIO			UBICACION		
		PROV	REG	PAIS	PROV	REG	PAIS
Indice de ruralidad	1.7	5.7	23.7	5.4	1/9	1/49	299/335
Tasa (%) Alfabetismo	94.1	92.3	87.1	95.1	8/9	48/49	45/335
Tasa mortalidad infantil	16.8	17.6	20.5	18.0	9/9	49/49	131/335
% Menores 5 años desnutridos	2.4	2.6	5.5	5.6	5/9	38/49	299/335
Cobertura Alcantarill.	62.8	62.2	62.2	62.2	2/9	4/49	40/335
% Predios urbanos exentos	56.2	73.4	75.5	75.5	9/9	49/49	310/335
% Socios juntas vecinos	20.9	24.4	18.5	9.9	7/9	13/49	77/335
% Ocupados agricultura	2.7	8.5	27.6	9.0	9/9	49/49	300/335
% Ocupados en industria	16.8	16.4	11.9	8.8	3/9	5/49	45/335

Fuente: Sistema de Información de Estadísticas Comunes (SIECOM). Convenio Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)-CIENES/OEA. Las cifras corresponden al año 1990, con excepción de las cifras de ocupados y la tasa de alfabetismo que son de 1982.

14. A raíz de la situación descrita en el numeral 12 la inversión real de la municipalidad es menor que la de la provincia y de la región en la cual se localiza, pero mayor que el promedio nacional. Ello no permite reponer, ampliar, construir o equipar la infraestructura municipal.
15. La educación municipalizada presenta una mayor dependencia del financiamiento vía subvención que los niveles provinciales, regionales y nacional. Presenta también una mayor proporción de gasto en personal que los niveles señalados. Esta situación se explica porque las municipalidades fueron facultadas por el artículo 38 de la Ley de Rentas Municipales de 1979 para tomar a su cargo los servicios de educación primaria y secundaria y la salud primaria. Por intermedio de otro cuerpo legal (Ley 18.096) se les traspasaron en forma definitiva los cementerios.
16. Los recursos entregados por el Fisco al municipio para financiar la educación, al igual que la mayor parte de los municipios del país, resultan insuficientes no cubriendo los costos reales por alumno. Ello, sumado, por una parte, a una disminución de la matrícula y aumento de la deserción escolar y, por otra, al deterioro del aporte fiscal, producto de la no reajustabilidad de las subvenciones educacionales y al no financiamiento estatal de ciertas actividades educativas emprendidas por la administración municipal (cursos diferenciales y preescolares, entre otros) ha significado un mayor aporte financiero municipal para enfrentar los déficit presentados. Es así como, por ejemplo, el déficit en 1992 fue de \$ 124.000.000, reduciéndose en 1993 a \$ 113.000.000 (moneda corriente en ambos años). Cabe destacar que como una forma de no incrementar el déficit, los gastos de operación y mantención de infraestructura han sido mínimos, situación generalizable a los municipios del país, traducida en un deterioro ostensible de las condiciones en que se desarrolla la actividad educativa.
17. Cabe destacar que con la aplicación del Estatuto Docente y la reforma a la Ley de Subvenciones, el aporte fiscal a la educación municipalizada aumentará entre 25 % y 30 % , lo que contribuirá a evitar que la función educacional siga ocupando recursos de inversión de las municipalidades. Asimismo, la nueva regla de reajustabilidad de las subvenciones actuará en el mismo sentido, evitando la acumulación de déficits en esta área. Sin embargo, de acuerdo a los entrevistados, la aplicación del Estatuto Docente en la municipalidad ha comprometido sus recursos a través del cofinanciamiento municipal de la asignación de antigüedad (\$ 3.000.000 mensuales para 1993) y al eventual pago de la asignación de zona según dictamen de la Contraloría general de la República. (implicaría alrededor de \$ 320.000.000 anuales).
18. La comuna presenta un menor nivel de financiamiento estatal (FAPEM) que los niveles provincial, regional y nacional, obligándose a financiar la diferencia observada (36 %). El techo FAPEM para la comuna ni siquiera permite financiar el gasto en personal, lo cual ha significado que el aporte municipal deba cubrir el total de gastos de operación y parte del gasto en personal, (alrededor del 20 %). El déficit en salud es mas significativo que la educación y además va en aumento. En 1992 éste fue de \$ 381.000.000 y aumentó en 1993 a \$ 463.000.000.

19. Los gastos en personal son mayores que los regionales y nacionales, presentándose una situación inversa en los gastos de operación lo que se explica por la antigüedad del personal, el número de consultorios, la existencia de un laboratorio clínico y un hecho inédito en el país, cual es la existencia de 53 odontólogos en la planta de la DAS.
20. Una disminución continua del FAPEM y un aumento de la cobertura de población atendida en los consultorios municipales por la dictación de la ley que dio gratuidad a las atenciones, unidos a una menor disponibilidad de insumos básicos para las prestaciones explican la situación anterior.
21. Estructuralmente, por lo tanto, el sector salud municipal aparece comparativamente con la educación en una situación de mayor preocupación. Actualmente la municipalidad administra 43 establecimientos educacionales y siete consultorios de atención primaria.
22. Más allá de la situación deficitaria, existe un factor común en la administración municipal de los servicios de educación y salud de la comuna de Concepción, consistente en la mayor proporción de gasto en personal. Esta situación guarda estrecha relación con la gestión municipal de estos servicios. Al tenor de las entrevistas el sector educación parecería presentar una dotación de personal más desequilibrada que la salud municipalizada con relación a sus actuales fuentes de financiamiento. La actual administración, como se señalara anteriormente, está racionalizando la gestión de estos servicios lo que significó en el caso de salud una reestructuración de la DAS (actualmente, sólo un 2% del gasto en salud corresponde a administración) y en Educación, se busca reducir los gastos de administración con respecto a los gastos en docencia.
23. En materia de financiamiento municipal, la baja dependencia del FCM, explica que los ingresos aportados a este mecanismo de redistribución de los recursos financieros entre las municipalidades son mayores que los ingresos recibidos, indicador que en el período 1985-1992 alcanza una relación de 0,43 (es decir por cada peso que se aporta se recibe 0,43), situación que se presenta en el CUADRO N° 4. De esta forma, podemos definir a la comuna como aportadora neta al FCM.
24. No obstante ello, en términos absolutos, en el año 1992 la municipalidad recibió del FCM M\$ 840.045 monto sólo superado por la municipalidad de Talcahuano en la Región (\$ 1.537.015), cifra que asciende al 6.9% del Fondo Común Municipal de la región.
25. Esta menor dependencia municipal del Fondo Común Municipal es el reflejo de la mayor capacidad para generar recursos propios y de la relativa mejor calidad de vida de los habitantes comunales.
26. El personal de la municipalidad cuenta con 386 funcionarios en sus diversas plantas. Además en 1993, cuenta con personal contratado a suma alzada contratado en base a honorarios de 68 funcionarios. De las entrevistas se planteó como restrictivo para

la gestión municipal la falta de compromiso del personal por motivaciones económicas (bajas remuneraciones) y el déficit de profesionales para las necesidades de la comuna. Ello no obstante, la municipalidad posee un porcentaje de profesionales más importante que el promedio del país.

Cuadro N° 3
Características Financieras de la Municipalidad de Concepción

	COMUNA	PROMEDIO			UBICACION		
		PROV	REG	PAIS	PROV	REG	PAIS
Dependencia ingresos propios	52.9	43.5	40.0	49.3	1/9	3/49	84/335
Dependencia FCM	9.5	27.5	35.8	24.3	9/9	49/49	314/335
Dependencia transferencia	1.2	3.6	4.3	11.3	9/9	32/49	252/335
Relevancia gasto operacional	39.2	41.8	42.9	59.5	6/9	40/49	267/335
Relevancia gasto en personal	22.2	28.0	31.6	28.6	9/9	49/49	313/335
Coefficiente inversión real	20.6	28.6	30.8	16.7	7/9	33/49	139/335
Dependencia educ. munic. subvenciones	93.5	88.3	88.2	88.9	1/9	8/49	36/335
Gasto en personal educ. munic.	94.9	93.7	91.4	92.6	3/9	8/49	20/335
Gastos de operación	5.4	6.2	8.2	8.6	7/9	40/49	272/335
Dependencia de FAPEM	64.0	67.0	68.4	72.6	7/9	37/49	225/335
Gastos personal salud	79.0	75.1	71.9	75.0	1/9	1/49	22/335
Gastos operación en salud	21.0	24.0	26.8	27.2	9/9	49/49	267/335

Fuente: SIECOM. Ob. cit. Las cifras corresponden al año 1991.

27. Cabe hacer que parte del personal contratado a honorarios se encuentra desempeñándose en el Servicio De Impuestos Internos, conformando un equipo conjunto con este servicio dedicado a la recaudación del impuesto territorial y a la permanente actualización del catastro predial.

Cuadro N° 4
Aportaciones y Recepción del Recurso del Fondo Común Municipal.
Municipalidad de Concepción. Miles \$ Moneda Nominal.

Año	Aporte al FCM	Recepción del FCM	Recepción/ Aporte
1985	372.763	146.382	0,39
1986	559.330	173.579	0,31
1987	687.623	344.772	0,50
1988	860.212	432.036	0,50
1989	1.237.755	482.339	0,56
1990	1.323.130	442.453	0,33
1991	1.598.908	628.647	0,39
1992	2.085.981	840.045	0,40
Periodo	8.106.702	3.490.253	0,43

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Interior.

B. El Contexto Político Institucional.

1. Para el gobierno y la administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en 13 regiones, las que a su vez, se dividen en 51 provincias y éstas en 335 comunas. Están actualmente implementadas 334 municipalidades faltando constituirse la correspondiente a la Antártida Chilena cuyas tareas están delegadas en Punta Arenas.
2. El 28 de junio de 1992 se realizó la elección que permitió democratizar las municipalidades del país. Los acuerdos e iniciativas legales que permitieron democratizar las municipalidades abarcan un vasto y complejo conjunto de iniciativas legales que, sin lugar a dudas, ocuparán una parte importante de la agenda legislativa del próximo gobierno. En breve, para la democratización municipal antes señalada se acordó un itinerario de la descentralización que, aparte de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, contempla modificaciones en la Ley de Rentas Municipales y la Ley de Impuesto Territorial y la creación de Gobiernos Regionales. ⁶
3. La reforma al capítulo XIII de la Constitución Política, que permitió la democratización municipal y la constitución de los gobiernos regionales son tan recientes y las leyes innovan de tal forma en el derecho administrativo que sus principales disposiciones no son, en general, comprendidas por la ciudadanía en general y por los funcionarios en particular.
4. Así, por ejemplo, es ya un lugar común en los foros y seminarios de todo nivel escuchar hablar de "gobiernos comunales" que según la Constitución y la propia Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades son "administraciones locales". A nivel de región sólo unos pocos iniciados entienden que las funciones de los organismos denominados "gobiernos regionales" tienen funciones no de gobierno sino de administración superior de la región. ⁷
5. En el contexto anterior, las municipalidades tienen a su cargo la administración local según la Constitución Política y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. El artículo 107 de la Constitución señala, a este respecto, que "La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo...", cuestión que también norma el artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695).
6. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

7. La especialización de la municipalidad como proveedora de servicios se clarifica revisando sus funciones tanto privativas como compartidas y analizando las funciones que no realizan o aquellas que están expresamente prohibidas de asumir.
8. El artículo 111 de la Constitución señala que "Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas", Esta afirmación no debe conducir a afirmar que las municipalidades son completamente autónomas ya que están regidas por la Ley de Administración Financiera del Estado y obviamente normadas por el artículo 19 de la Constitución en su número 20. ⁸
9. Por lo tanto esta autonomía sólo significa que dentro de la normativa legal pueden disponer de grados de libertad en la recaudación de los ingresos propios como en el destino de éstos. En materia presupuestaria el Concejo Municipal sólo puede aprobar presupuestos debidamente financiados. Si ello no ocurre, habiéndose cumplido con el procedimiento que la ley señala los concejales serán solidariamente responsables de la parte deficitaria que arroje la ejecución presupuestaria anual, habiendo acción pública para reclamar el cumplimiento de esta responsabilidad. ⁹

**Cuadro N° 5.
Funciones Privativas de la Municipalidad**

Aplicar disposiciones sobre transporte y tránsito público	Aplicar disposiciones sobre construcción y urbanización	Planificación y regulación urbana y confección del plan regulador
Aseo y ornato	Promoción del desarrollo comunitario	Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal

**Cuadro N° 6
Funciones Compartidas de la Municipalidad**

Asistencia social	Salud primaria	Protección del medio ambiente	Educación primaria, secundaria y cultura
Deporte y recreación	Turismo	Transporte y tránsito público	Vialidad urbana y rural
Urbanización	Construcción viviendas sociales y saneamiento básico	Prevención de riesgos y prestación de auxilio en emergencias	Desarrollo de actividades interés común en el ámbito local
Capacitación y promoción del empleo			

10. De acuerdo a lo antes señalado, el proceso de descentralización se refiere exclusivamente al ámbito administrativo y existe en el país un único cuerpo normativo y legal que lo rige, independientemente de su división política administrativa.
11. En lo referente a las actuales autoridades municipales de la comuna de Concepción y de acuerdo a la normativa vigente - al no haber obtenido ninguno de los concejales de la lista más votada el 35 % de los votos válidamente emitidos - los 10 concejales debieron elegir de entre sus miembros al alcalde.
12. El alcalde es la máxima autoridad de la municipalidad. Preside el Concejo Municipal, órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, investido de facultades resolutivas, normativas y fiscalizadoras.
13. Al Concejo Municipal le corresponden, entre otras, la fiscalización de la labor del alcalde, de las unidades y servicios municipales, de los planes y programas de inversión, así como de la ejecución del presupuesto municipal. El Concejo Municipal de Concepción ha creado una Comisión de Hacienda, integrada por 3 concejales más funcionarios de la municipalidad.
14. Existe, además, un Consejo Económico y Social (CESCO), órgano de consulta de la municipalidad constituido por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter funcional y territorial y de actividades relevantes de la comuna.
15. La organización administrativa interna de la municipalidad está conformada por las siguientes unidades: a) Secretaría Municipal, b) Control, c) Asesoría Jurídica, d) Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC). Los Departamentos municipales son: a) Tránsito, b) Obras, c) Administración y Finanzas, d) Desarrollo Comunitario y e) Aseo y Ornato.¹⁰
16. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades define el carácter de funcionarios de confianza de la máxima autoridad municipal de quienes ejerzan los cargos de Asesor Jurídico, Secretario de Planificación y Jefe del Departamento de Desarrollo Comunitario. Los restantes cargos municipales están definidos en la planta municipal y corresponden a cargos de carrera, rigiéndose este personal por la Ley N° 18.883 de 1989, Estatuto Administrativo de los Empleados Municipales. La planta municipal, que data desde 1981 (con algunas modificaciones menores en 1986), tiene en su estructura distintos escalafones: Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos, Mayordomos y Auxiliares.¹¹
17. Asimismo, se incorpora la figura del Administrador Municipal, cargo facultativo que se genera a proposición del alcalde con acuerdo del Concejo cuyas funciones principales se relacionan con la coordinación de las unidades municipales y el cumplimiento de la gestión de políticas, planes y proyectos. Este cargo es provisto por concurso público de antecedentes, pudiendo ser removido por acuerdo del Concejo. En la municipalidad de Concepción este cargo se creó y en la actualidad

lo ocupa un ingeniero comercial. La actuación del administrador municipal ha permitido legitimar más técnicamente las proposiciones del Alcalde ante el Concejo Municipal y permitirle a este último, destinarle mayor tiempo a su vinculación con los agentes sociales de la comuna, de la región y del país.

18. La administración de los servicios de salud y educación municipal se encuentra radicada en los departamentos respectivos, es decir: la Dirección de Administración de Salud (DAS) y la Dirección de Educación Municipal (DEM), respectivamente. A pesar que en el momento de los traspasos de estos servicios a los municipios se estableció la posibilidad que ellos fuesen administrados por corporaciones privadas sin fines de lucro, en el caso de la comuna de Concepción ello no ocurrió.¹² Una corporación privada de desarrollo administra los cementerios y los hogares de menores.
19. En la prestación de los servicios y en la contratación de su personal las municipalidades deben actuar no partidariamente y para ello se supone que no participan como instituciones de las grandes discusiones políticas del país.
20. No obstante lo anterior, las elecciones municipales de junio de 1992 y el complejo mecanismo del protocolo que debieron suscribir los partidos del gobierno por la forma de designación del alcalde que plantea la ley municipal, estimuló un debate más centrado en cuestiones nacionales que locales, por lo menos en el período preeleccionario.
21. En mayo del presente año se realizó en Valparaíso y Viña del Mar el Congreso de Constitución de la Asociación Chilena de Municipalidades. Con ello se concretó la disposición que se encuentra en la Constitución y en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, respecto que éstas pueden asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios.
22. La Asociación Chilena de Municipalidades - que en términos prácticos significa un contrapeso para el gobierno central - debe actuar en el marco normativo y competencial que señala la ley orgánica constitucional de municipalidades, en el sentido de facilitar la solución de problemas que les sean comunes o para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles dentro de las competencias específicas del municipio.

C. El Contexto Regional.

1. La Región del BioBio tiene una población de 1.674.213 personas, lo que representa el 12,7 % de la población del país. Su contribución al Producto Geográfico Bruto del país es alrededor del 10 %, presentando un perfil productivo caracterizado por la importancia del sector industrial exportador, liderado por la producción silvícola, maderera, de celulosa y de la industria de la harina de pescado y productos congelados del mar. Son también importantes los servicios y el comercio. ¹³
2. Así, el crecimiento económico de la región es superior al ritmo de crecimiento del país y en el mediano plazo sus sustentabilidad está asegurada por los flujos de inversión externo que ésta recibirá. La equidad social, sin embargo, no ha acompañado a este crecimiento económico y la relación entre la sociedad y la naturaleza muestra signos poco alentadores.
3. La creciente producción regional encuentra serios problemas en la infraestructura vial, ferroviaria y portuaria e igualmente existen serios problemas derivados de la contaminación de recursos hídricos y de la erosión de los suelos.
4. Como se señalara antes, la región presenta agudos problemas sociales que se reflejan en un 46,2% de su población en condición de pobreza, incluido un 18,5% en condiciones de indigencia, ubicándose en el contexto nacional como la segunda región mas pobre. En el trimestre marzo-mayo el desempleo alcanzó al 6,8 %, cifra que si se compara con el 8,7 % del Gran Concepción y el 14,8 % de Lota revela la situación social antes señalada. En esta región se encuentran las localidades de Lota y Coronel, aquejadas de graves problemas de desempleo derivados de la obsolescencia de sus minas de carbón, principal componente de su base económica.
5. La región enfrenta como principal desafío la conversión de su crecimiento económico en un proceso de desarrollo mediante la construcción social, la promoción de las pequeñas y medianas empresas, la superación de la pobreza y el ordenamiento territorial.
6. En el período 1985-1991 la región ha recibido alrededor del 10% de la inversión pública nacional. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) alcanza en la región al 8% y la inversión municipal al 14,4% en el año 1991.
7. Si bien en la normativa constitucional y en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley 18.575) la municipalidad no forma parte de la administración pública y se señala en ellas que éstas son corporaciones autónomas de derecho público con autonomía, además, para la administración de sus finanzas no ocurre lo mismo con la propia Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y con la Ley de Gobierno y Administración Regional. Ambos cuerpos legales refuerzan la vinculación de las municipalidades con el gobierno regional. ¹⁴

8. La vinculación mas directa se da entre los Concejales Municipales y los Consejeros Regionales ya que los concejales constituidos para efectos de la elección de los Consejos Regionales en cuerpo electoral provincial proceden a su elección por la vía indirecta.
9. Adicionalmente a lo anterior, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades entrega al Intendente la facultad de velar porque la actuación de las municipalidades se ajuste al marco de los planes nacionales y regionales correspondientes (Ley 18.695, artículo 7).
10. Esta ley, igualmente, en su artículo 89 encomienda al gobernador disponer medidas para la coordinación intermunicipal y, entre municipios y servicios públicos cuando no lleguen a acuerdos directos entre ellos.
11. **El gobierno regional se vincula directamente con las municipalidades en el ejercicio de ciertas funciones como por ejemplo, en la asesoría - si es que éstas lo solicitan - para la formulación de planes y programas de desarrollo, en la aprobación de los planes reguladores y ordenanzas municipales relativas al uso del suelo y en la emisión de opinión respecto de presupuestos y planes municipales.** Asimismo la ley de gobierno regional entrega tareas conjuntas, entre ellas, la de participar en programas de obras de infraestructura y equipamiento urbano.
12. Adicionalmente, en su artículo 21 esta ley señala que "Los municipios deberán enviar a los gobiernos regionales, para su conocimiento, sus planes de desarrollo, sus políticas de prestación de servicios, sus políticas y proyectos de inversión, sus presupuestos y los de sus servicios traspasados, Igualmente, deberán enviarles, dentro de 30 días de aprobada, cualquier modificación que experimenten dichos presupuestos."
13. De las entrevistas sostenidas se desprende una cierta desconfianza de los funcionarios y autoridades municipales con respecto a las atribuciones que la Ley de Gobierno y Administración Regional confiere a estas nuevas personas jurídicas en relación al municipio.
14. Además de lo ya señalado sobre la articulación regional-municipal es interesante reproducir las siguientes palabras del señor Ministro del Interior de Chile con respecto a la vinculación de la Asociación Nacional de Municipalidades y el Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal que prevé la ley regional: " Dentro del tema competencial, es conveniente reflexionar acerca de cómo se articularán aquellas asociaciones más permanentes que se creen, con la actividad del "Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal" que contempla la ley regional para las áreas metropolitanas, el cual estará constituido por los alcaldes de dichas áreas y tendrá como propósito planificar y coordinar acciones municipales conjuntas, destinadas a la prevención y atención de problemas que afecten a sus comunas. Frente a tal disyuntiva, no es dable imaginar que el legislador en cuerpos

normativos diversos haya previsto la existencia de órganos o asociaciones distintos destinados a objetivos similares; en consecuencia, no cabría sino concluir que la diferencia entre uno y otro mira no sólo al territorio jurisdiccional de su competencia (áreas metropolitanas y comunas asociadas) sino que también a la extensión y diversidad de los objetivos que cada uno pretende alcanzar".

II. DESCRIPCIÓN DEL ACTUAL SISTEMA FISCAL Y DE LAS REFORMAS EN CURSO

A. Antecedentes sobre la Descentralización Fiscal

1. De acuerdo a la Constitución Política del país, la administración es el conjunto de actividades que, ejercidas a través de los órganos competentes, tiene por finalidad cumplir las disposiciones de la autoridad política y atender las necesidades nacionales, regionales, provinciales y comunales, de manera continua y permanente. Así, la administración puede ser considerada como el conjunto de los servicios encargados de satisfacer las necesidades públicas.
2. Como antes ya se señalara los alcaldes son autoridades administrativas y la comuna es una unidad territorial de administración y no de gobierno. Así la autonomía otorgada por la Constitución y las leyes al municipio no significa que estos constituyan un "gobierno local", debiendo entenderse como una "administración local". Esta distinción es fundamental en el contexto de estado unitario que prevalece en el país. No obstante ello, es ya una práctica muy enraizada hablar de "gobiernos locales", incluso en textos oficiales.¹⁵
3. La Municipalidad es concebida como una corporación de derecho público, dotada de autonomía para el ejercicio de las funciones que la ley le señala, y que tiene por objetivo satisfacer las necesidades sociales de la comunidad local.
4. El artículo 111 de la Constitución señala que "Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas". Esta afirmación, como se señalara anteriormente, no debe conducir a equívocos, ya que las municipalidades como entidades integrantes de la administración del Estado, están regidas - además de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado - por la Ley de Administración Financiera (Ley 1.263) y obviamente normadas por el artículo 19 de la Constitución en su número 20.
5. La legislación vigente reconoce y permite a la municipalidad generar cuerpos jurídicos tendientes a la creación y captación de ingresos propios. Esta atribución tiene su expresión en las Ordenanzas Municipales, instrumentos mediante los cuales los municipios fijan los derechos que se aplicarán a la prestación de los distintos servicios que se entregan y a los permisos y concesiones de los bienes municipales y nacionales de uso público que administren.

6. A este respecto, un reciente fallo de la Excelentísima Corte Suprema acogió un recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad - respecto del artículo 43 de la ley de Rentas Municipales (DL 3.063) - presentado por la Compañía de Teléfonos de Chile con ocasión de trabajos que ésta efectuó en la comuna de Villa Alemana, por los cuales la municipalidad respectiva le aplicó un cobro de \$ 79.548.541, asociado a la ocupación de la vía pública con materiales de construcción y remoción de pavimentos. ¹⁶
7. Los fundamentos del fallo antes citado señalan que el artículo 43 del DL 3.063 desconoce el principio de la legalidad tributaria, al entregar la potestad tributaria del estado que debe ser regulada por ley, a las decisiones autónomas de la municipalidad. Asimismo, el artículo en cuestión, según este fallo, no precisa la forma, proporcionalidad o progresión que habrán de guardar los tributos que se apliquen a través de ordenanzas municipales, vulnerando así el inciso primero, número 22 del artículo 19 de la Constitución que establece la "no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el estado y sus organismos en materia económica. Además, sería contrario a la garantía contenida en el artículo 19 número 20 debido a que no contempla ningún criterio para aplicar los tributos en las situaciones que corresponda, posibilitando su fijación en forma desproporcionada o injusta.
8. El artículo 43 de la ley de rentas municipales representa la única fuente de ingresos en la que el municipio tiene plena autonomía, por cuanto la aplicación de derechos y tasas que establece queda sujeta en forma exclusiva al arbitrio de las autoridades municipales. De esta manera, el fallo ha limitado la autonomía financiera municipal, confirmando que ésta radica principalmente en la asignación de sus gastos y no así, en la definición de sus ingresos. Cabe destacar que en materia de gastos, dicha autonomía también es relativa en la medida que un número importante de municipalidades financia sus gastos, especialmente de operación e inversión, con transferencias que son, mayoritariamente, de carácter condicionado, decididas autónomamente por el gobierno central. Así, dichos gastos se encuentran predefinidos para la municipalidad, correspondiendo a ésta solo su administración eficiente y focalización
9. En este contexto, el fortalecimiento de las responsabilidades municipales en la provisión de servicios públicos es simultáneo con el reforzamiento de los controles administrativos nacionales y/o regionales. Ello se debe a que el control de la legalidad y la mantención de los equilibrios macroeconómicos es una función de primera importancia en el país. Bajo este esquema las municipalidades son vistas como un obstáculo potencial para la disciplina fiscal, no teniendo prácticamente control sobre sus ingresos, estando imposibilitadas de endeudarse si una ley específica no las autoriza.
10. La característica básica del proceso de descentralización en Chile, especialmente en el caso de las finanzas públicas, puede definirse como del tipo "top-down" en la medida que siempre se privilegia la coherencia con las políticas nacionales mediante

instrumentos diseñados por el nivel central en el marco de las normas propias de un estado unitario. En este sentido, la vigencia de la descentralización fiscal a partir de las modificaciones a la ley de rentas municipales desde el año 1979 en adelante, se ha visto condicionada por esas normas y por el grado de confianza y percepción de la autoridad central respecto de las capacidades y motivaciones de las administraciones municipales en el ejercicio de sus atribuciones. En la medida en que esta situación es generalizada en los ministerios y servicios públicos centrales, no queda otra opción a las municipalidades que un comportamiento particular, específicamente, casuístico frente a cada uno de ellos.

11. En la terminología de la descentralización de las finanzas públicas en el caso de Chile las funciones de redistribución y estabilización son centralizadas (la municipalidad es un simple administrador de las decisiones centrales) y la función de asignación es descentralizada aún cuando opera, principalmente, a través de transferencias condicionadas.
12. Para que la autonomía municipal adquiera plena vigencia, la descentralización administrativa debe acompañarse por la descentralización de las finanzas públicas que, combinando eficiencia y equidad, debe insertarse en el contexto de las tres funciones básicas que el gobierno cumple en términos económicos: distribución, estabilización y asignación.
13. En el esquema vigente y en el contexto de un estado unitario como el chileno, **la descentralización fiscal a nivel municipal debiera concentrarse en la función asignación con especial énfasis en la provisión de bienes públicos locales.** En la provisión de estos bienes y servicios públicos debe respetarse el principio del beneficio, excluyendo consideraciones redistributivas y de estabilización del sistema económico-social. Si existieran sectores con capacidad de pago insuficiente, ya sea por razones de pobreza u otras, no debiera modificarse la tarificación de los servicios en base al costo efectivo de proveerlos, sino que subvencionar a dichos sectores para que puedan acceder a ellos, a través del gobierno central.
14. Así, los municipios no debieran asumir bajo su responsabilidad las tareas de redistribución y estabilización y aplicar el principio de la capacidad de pago para orientar su provisión de servicios. Sin embargo, sí pueden administrar y focalizar en forma muy eficiente, diferentes programas redistributivos definidos por el gobierno central.
15. En el caso de las políticas de estabilización (monetarias y fiscales principalmente), éstas son responsabilidad del gobierno central y se orientan a la estabilidad de precios y al pleno empleo. Eventualmente, las municipalidades pueden contribuir al logro del pleno empleo ya sea a través de una labor de intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo, o proporcionando información que haga más transparente el mercado del trabajo, especialmente en los oficios de menor calificación.¹⁷

16. En el caso de los bienes públicos nacionales, la descentralización plantea inconvenientes ya que puede implicar una asignación de recursos ineficiente a nivel local. El caso de la educación municipal puede servir para ejemplificar esta situación, ya que debido al insuficiente financiamiento desde el nivel central (deterioro real de la subvención por alumno) unido a diferencias substantivas en la capacidad de financiamiento municipal, se ha provocado una marcada desigualdad en la calidad y condiciones del proceso educativo a este nivel territorial.
17. Asimismo, la existencia de economías de escala en la provisión de ciertos bienes públicos plantea límites a la descentralización. A este respecto, la administración del sistema tributario (recaudación y fiscalización) es en el país una actividad con importantes economías de escala.
18. No obstante lo anterior, en este caso también pueden existir deseconomías de escala que favorecen a la descentralización. Así, por ejemplo, en el caso del impuesto territorial, principal fuente de ingresos municipales, su administración es completamente centralizada a través de la Tesorería General de la República, desaprovechándose la importante contribución municipal a este respecto.
19. Este tributo es relativamente marginal dentro de la recaudación fiscal global, lo cual desincentiva su cobro y aplicación eficaz a nivel central, mientras que a nivel municipal representa su principal fuente de ingresos propios. A este respecto, existe una gran demanda de los municipios por participar en la definición de la base imponible así como en los procesos de recaudación y cobranza, haciendo más eficiente y eficaz la aplicación de este tributo.
20. El alcance de la autonomía municipal suscitó gran controversia entre el ejecutivo y la oposición durante la Reforma al Capítulo XIII de la Constitución política, planteándose por parte de esta última que tal autonomía debía ser entendida sin adjetivos. La posición del ejecutivo sostenía y sostiene que la autonomía municipal es un autonomía administrativa, toda vez que ella se da en el marco de la ley que las regula y las habilita para autogestionar el desarrollo local, sin sujeción a las determinaciones de otra autoridad superior pero debiendo cumplir con las limitaciones y modalidades que la ley les impone.¹⁸
21. La acción de los municipios se ha caracterizado en los últimos años por su complementariedad con el sector privado en materia de prestación de servicios a la comunidad. En tal sentido, las municipalidades han contratado la provisión de ciertos servicios (aseo urbano, encuestaje y procesamiento de información), compiten con el sector privado en otros (educación primaria y secundaria), o han preparado las condiciones para la privatización de la función (educación principalmente).
22. Las municipalidades según se aprecia al revisar sus funciones son débiles agentes del desarrollo económico local, ya que aunque posean equipos técnicos competentes ellos se concentran en la planificación de infraestructura de apoyo a su función

básica de proveedores de servicios sociales mas que en la promoción del crecimiento económico. Sólo la función compartida de capacitación y promoción del empleo escapa a esta afirmación.

23. A este respecto, los criterios actualmente prevalecientes en la definición de los límites comunales no consideran la posibilidad de constituirlos en unidades relevantes en función del desarrollo económico. Así el pequeño tamaño geográfico de las comunas y su homogeneidad hace mas eficiente la prestación de servicios pero reduce el potencial de crecimiento económico o el fortalecimiento de la base imponible local. Este es precisamente el caso del proyecto de ley que divide la actual comuna de Concepción en las comunas de San Pedro de la Paz, Chiguayante y Concepción.¹⁹
24. Con ocasión de la reforma al capítulo XIII de la Constitución Política se modificó, adicionalmente, mediante la ya mencionada ley 19.097 el artículo 19 en su número 20 del citado texto constitucional. El actual texto señala que "los tributos que se recauden, cualquiera sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.". No obstante ello, este mismo artículo agrega que "...la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local, puedan ser aplicados dentro de los mismos marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo". En este marco constitucional, la ley 19.143 del Ministerio de Minería, publicada el 17 de junio de 1992, estableció que un 70% de las patentes de amparo de las concesiones mineras según lo estipulan los párrafos 1º y 2º del Código de Minería que no constituyen tributos, se incorporará a la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional de la región que corresponda. El 30% restante corresponderá a las municipalidades de las comunas correspondientes.
25. En este mismo contexto, el artículo 104 de la Constitución crea una nueva modalidad de inversión en las regiones al señalar que "La ley de presupuestos de la Nación contemplará, asimismo, gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondientes. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al gobierno regional". De esta forma ya en los presupuestos de 1992 en adelante programas de inversión de la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del interior como el Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios y el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal asumieron esta modalidad.

B. Medición del Grado de Descentralización Fiscal

El presente capítulo se ha elaborado de acuerdo a los términos de referencia, utilizando la metodología de "operaciones efectivas" que considera los ingresos efectivamente recaudados o recibidos y los pagos o gastos efectivamente desembolsados en el ejercicio fiscal. Para una mejor comprensión del capítulo se recomienda la revisión de los Anexos 4, 5 y 9 sobre presupuesto municipal, Fondo común Municipal y estadísticas sobre descentralización fiscal respectivamente.

Con el fin de facilitar la lectura de este capítulo, es necesario señalar que en la práctica presupuestaria de las municipalidades del país sus ingresos se clasifican en:

1) **Ingresos propios permanentes** conformados por: a) un 40% del impuesto territorial; b) los derechos de aseo; c) un 50% de los permisos de circulación; d) las patentes municipales tanto comerciales como profesionales; e) los derechos que los contribuyentes deben pagar por conceptos de actividades o servicios prestados por las municipalidades entre los que se incluyen los permisos de edificación, la extracción de áridos, los derechos de propaganda, las licencias de conducir y otros; y f) diversas rentas producidas por venta de bienes y servicios, multas, rentas de inversiones y otros. Adicionalmente, las comunas en las cuales se pagan patentes de exploración y explotación de minas reciben un 30% de este monto pudiendo únicamente destinarlo a proyectos de inversión

2) **El Fondo Común Municipal**, instrumento de redistribución de ingresos administrado por la Subsecretaría de desarrollo Regional y Administrativo (SUBDEREA) del Ministerio del Interior, destinado a apoyar financieramente a las municipalidades de menores recursos. Se conforma con: a) un 60% del impuesto territorial, b) un 50% de los permisos de circulación, c) un 65% de las patentes municipales que recauden las municipalidades de Providencia y Las Condes, d) un 45% de las patentes municipales de la municipalidad de Santiago y el aporte fiscal establecido anualmente en la ley de presupuestos. El FCM se distribuye anualmente entre las municipalidades del país en un 90% mediante un Coeficientes de Participación Trienal. El 10% restante se distribuye anualmente a través de un Coeficiente de Participación Anual por Menores Ingresos para Gastos de Operación Ajustados, que en definitiva se destina a cubrir posibles déficits operacionales tanto de la propia municipalidad como de sus servicios traspasados.

El Coeficiente de Participación Trienal se calcula en un 10% en proporción directa al número de comunas, un 20% en proporción directa de la población comunal respecto de la población del país, un 30% en proporción directa a los predios exentos del impuesto territorial de la comuna en relación al país y un 40% en proporción directa al menor ingreso propio permanente municipal por habitante de cada comuna en relación al promedio nacional.

3) **Otros ingresos propios**, provenientes de ventas de activos, recuperación de activos, saldos iniciales de cajas y otros y

4) Las transferencias son aportes extra municipales otorgados por organismos del sector público o privado y que no comprometen al presupuesto municipal en términos de su posterior devolución. Incluyen tanto proyectos de inversión como fondos especiales que el estado dirige hacia los servicios traspasados de educación y salud.

Con el mismo objetivo anterior es necesario también señalar que desde el punto de vista de las partidas de gastos municipales, ellas corresponden a gastos de operación, gastos de transferencias, gastos de inversión y otros gastos. En los gastos de transferencias se incluyen todas las transferencias municipales al sector privado y público, incluyéndose las correspondientes a los servicios traspasados a su gestión y al Fondo Común Municipal.

En el contexto anterior, la situación financiera de la municipalidad de Concepción desde el punto de vista de los ingresos propios en el período 1985-1991 comparada con el conjunto de municipalidades de la región y del país, revela lo siguiente:

1. La estructura de financiamiento de los niveles de gobierno y administración en estudio es relativamente similar, financiándose básicamente con ingresos propios: tributarios, no tributarios y de capital (86,3% para el sector público, 88,9% sector municipal nacional, 86,7% sector municipal regional, 84,4% municipalidad de Concepción).
2. La principal fuente de financiamiento son los ingresos tributarios, con una estructura similar tanto para el sector público como para el conjunto de las municipalidades del país y de la región. A nivel de la municipalidad de Concepción su menor presencia se debe, entre otras, a la postergación de los reavalúos que debía entrar en vigencia el año 1988, a través de la Ley 18.591 de enero de 1987. Posteriormente en 1990 se dejó sin efecto el reavalúo de los bienes raíces no agrícolas, mediante la ley 19.000. Asimismo, la Ley 19.041 de 1991 condonó los recargos por impuestos morosos, prescribiendo el 100 % del impuesto territorial adeudado a diciembre de 1986. Junto a lo anterior y a pesar de que en este período el PBG crece en forma importante, los impuestos de beneficio municipal crecen proporcionalmente menos debido a la baja elasticidad ingreso que presenta su recaudación.
3. La importancia de los ingresos corrientes para la municipalidad es menor que para el promedio de las municipalidades del país y de la región, lo cual refleja una mayor importancia de los ingresos de capital para esta municipalidad asociados principalmente a la venta de activos fijos. La situación anterior se explica por el carácter urbano metropolitano de esta comuna y su gran tamaño poblacional y económico. Cabe destacar que en este período, se vendió el mercado municipal a sus locatarios.
4. Los impuestos de beneficio municipal en conjunto representan un 32.2% del ingreso total en las municipalidades del país, un 23.8% para las municipalidades de la región del Bio Bio y un 37% para Concepción, según se desprende de las cifras del CUADRO N° 6.

Cuadro N° 5
Estructura Promedio de Todos los Sectores en Estudio.
Valores Promedios del Periodo 1985-1991

Concepto	Sector Público	Municipal País	Municipal Región	Municipal Concepción
INGR.CORRI	94.6	97.8	96.6	90.4
Tributario	62.4	62.3	61.0	51.1
No Tributa	18.5	24.4	22.3	23.7
Transfere.	13.7	11.1	13.3	15.6
- nación	5.2	10.8	13.1	15.5
- otros	8.5	0.3	0.2	0.1
GASTO CORR	87.7	69.1	64.6	73.2
Funcionam.	20.9	48.9	48.2	55.0
Int.Deuda	8.2	0.1	0.0	0.0
Tran.Pagad	30.0	18.3	15.1	15.5
- nación	28.1	9.2	9.6	8.8
- otros	1.9	9.1	5.5	6.7
Otro Gasto	28.6	1.8	1.2	2.7
DEF-AHORRO	6.8	28.6	32.2	17.3
ING.CAPIT.	5.4	2.2	3.4	9.6
GAS.CAPIT.	12.3	26.0	30.1	31.1
DEF-SUPER	0.0	4.8	5.3	(4.2)
FINANCIAMI	100.0	100.0	100.0	100.0
Interno	86.3	88.9	86.7	84.4
S.Público	5.2	10.8	13.1	15.5
Otros	8.5	0.3	0.2	0.1

Fuente: Cuadro A-7 del ANEXO N° 9.

Cuadro N° 6
Estructura de Ingresos para las Municipalidades del País,
De la Región y de la Municipalidad de Concepción

TIPO DE INGRESO	PAIS	REGION	COMUNA
Impto. Territorial	14,9	10,2	17,0
Impto. a las Patentes	17,3	13,6	20,0
Fondo Común Municipal	30,1	37,2	14,1
TOTAL	62,3	61,0	51,1

Fuente: Cuadros A-7 y A-8 del Anexo 9.

5. Con estas mismas cifras se puede apreciar, que el Fondo Común Municipal, instrumento solidario y redistributivo, constituye el 30% del financiamiento municipal a nivel nacional y el 37.2 % a nivel de las municipalidades de la región del BioBio y solo un 14.1 % en Concepción. Se aprecia que a mayor importancia de los ingresos tributarios de beneficio municipal directo, menor es la participación en dicho fondo, reafirmando su carácter redistributivo, situación correspondiente a la municipalidad en estudio. Debe recordarse, además, que Concepción es aportadora neta al FCM.

6. La segunda fuente de financiamiento son los ingresos no tributarios, incluidos los de capital, presentando una estructura variable según el nivel: 23.9% Sector Público; 26.6 % y 25.7 % para las municipalidades del país y de la región respectivamente. Para la comuna de Concepción estos ingresos representan un 33,3% del total. (CUADRO N° 7). Tanto los ingresos por multas e intereses como por derechos, guardan relación con las características del territorio y de las actividades al interior de él. Es así, como hay una mayor participación de ellos en la comuna de Concepción que a nivel regional o nacional, producto del carácter predominantemente urbano e industrial de esta comuna.

Cuadro N° 7
Estructura Promedio Municipal de los Ingresos no Tributarios
como Proporción del Ingreso Total

TIPO DE INGRESO	PAIS	REGION	COMUNA
Multas e Intereses	3,0	3,3	5,0
Derechos Aseo y Varios	8,4	6,7	12,7
Otros	15,2	15,7	15,6
TOTAL	26,6	25,7	33,3

Fuente: CUADROS A-7 y A-8a del Anexo 9.

La situación financiera de la municipalidad de Concepción desde el punto de vista de las transferencias en el período 1985-1991 comparada con el conjunto de municipalidades de la región y del país, analizando las cifras del CUADRO N° 5, revela lo siguiente:

1. Para todos los niveles se observa una incidencia similar de las transferencias sobre sus ingresos, adquiriendo - eso sí - mayor importancia en la municipalidad de Concepción. (13.7% Sector Público, 11.1% Sector Municipal nacional, 13.3% Sector Municipal Regional y 15.5% Comuna de Concepción). La mayor dependencia de las transferencias confirma la situación deficitaria de la salud y la educación en la municipalidad en estudio, ya que el estado debe cubrir estos déficits.
2. Mientras que las transferencias provenientes del sector público, representan para el sector municipal su mayor fuente de financiamiento externo, para el sector público lo son las transferencias de otros niveles, que por analogía resultan ser también las externas a éste.

La situación financiera de la municipalidad de Concepción desde el punto de vista de los gastos en el período 1985-1991 comparada con el conjunto de municipalidades de la región y del país, analizando las cifras del CUADRO N° 5, revela lo siguiente:

1. Para todos los niveles, los gastos de funcionamiento y las transferencias constituyen su principal fuente de gasto en relación al gasto total. Las cifras son variables para cada uno de estos niveles: 50,9% para el sector público, 67,2% sector municipal nacional, 63,3% sector municipal regional, 70,5% para la municipalidad de Concepción. En el caso del sector público el servicio de la deuda pública explica el elevado porcentaje de otros gastos(28,6 %), cuestión que en las municipalidades no ocurre por la normativa vigente que les impide endeudarse, si no es por una ley expresa.
2. El principal gasto para el conjunto de las municipalidades del país es el de funcionamiento, a diferencia del sector público en que las transferencias representan el principal motivo de éste. Lo primero se debe a la naturaleza de la municipalidad como prestadora de servicios a la comunidad tales como aseo domiciliario, alumbrado público, mantención de áreas verdes y vías, etc. En el caso particular de Concepción, estos gastos son mayores que en el patrón municipal de comparación, lo cual se explica por su tamaño y carácter urbano metropolitano.
3. A diferencia de lo ocurrido con los gastos de capital, las transferencia pagadas en el sector público superan ampliamente en proporción al patrón municipal de comparación. A pesar de lo anterior, las transferencias pagadas por el sector municipal tiene una participación similar en el país, región y comuna, representando el segundo motivo de gasto que concentra, principalmente, los aportes municipales a otras entidades públicas, incluidos los servicios traspasados de educación y salud.

4. Si se denomina "Gasto Social", a aquellos recursos que son destinados, fundamentalmente, a inversiones en infraestructura, programas sociales y culturales que benefician a la comunidad (Transferencias Pagadas y Gasto de Capital), se observa que éste adquiere una mayor importancia relativa en la medida que el nivel territorial es más pequeño. (42.3% Sector Público, 44.3% Sector Municipal Nacional, 45.2% Sector Municipal Regional, 46.6% municipalidad de Concepción).

La situación financiera de la municipalidad de Concepción desde el punto de vista de los ingresos comparados con los gastos (Equilibrio Vertical) en el período 1985-1991 comparada con el conjunto de municipalidades de la región y del país, analizando las cifras del CUADRO N° 8 revela lo siguiente:

1. Con respecto al indicador 1, en todos los niveles de análisis los ingresos propios no sólo financian los gastos autónomos, sino que también gran parte de los no autónomos, evidenciando una flexibilidad de financiamiento importante en materia de gastos autónomos. El menor valor para Concepción se explica por la mayor importancia de sus gastos autónomos asociados, principalmente, a los gastos de funcionamiento propios de una municipalidad de estas características.
2. En relación al indicador 2, existe una relativa autonomía de los gastos en todos los niveles, encontrándose condicionado alrededor de un 50 % de los recursos hacia gastos no autónomos. En el patrón de comparación municipal, Concepción presenta el mayor valor lo que se explica por lo señalado en el párrafo anterior.

Cuadro N° 8
Indicadores sobre la Estructura Financiera Promedio
del Sector Público y Municipal en General

INDICADOR	S.PUBLICO	PAIS	REGION	COMUN A
1. Ing.Propio/Gas.Autónomo	149,6	200,7	175,4	146,3
2. Gas.Autónomo/Gast.Total	57,7	46,6	52,1	55,3
3. Ingre.Total/Gasto Total	100,0	105,0	105,6	95,9
4. Ing.Propio/Ingreso Total	86,3	88,9	86,6	84,4
5. Ingr.Propio/Gasto Total	86,3	93,4	91,5	80,9

Fuente: CUADROS 1-A, 1-B, A-9a y A-9b del Anexo 9.

3. Sobre el indicador 3, a diferencia del sector público, en el cual la cobertura del ingreso equivale al 100% del gasto total, el sector municipal puede presentar a final del ejercicio presupuestario, déficit o superávit. La municipalidad de Concepción presenta en el período un déficit, explicado por el déficit de arrastre originado en el año 1982, el que sólo se corrige hacia fines del período en estudio. Dado que esta situación es de arrastre y el período de estudio es anterior a la vigencia de la actual ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, es dable imaginar que esta situación hoy no se presenta dado el tenor del artículo que obliga al Concejo Municipal a presentar proyectos debidamente financiados.
4. Dado que en el caso de presentar déficit, la legislación financiera municipal no contempla la posibilidad de endeudamiento para financiarlo, debe absorberse la diferencia en los próximos ejercicios presupuestarios. En caso de superávit, éste pasará a conformar parte del ingreso no tributario del ejercicio siguiente.
5. En relación al indicador 4, el grado de autofinanciamiento de los sectores en estudio es similar y significativamente alto, tendiendo a disminuir en el patrón municipal de comparación.
6. Finalmente en el caso del Indicador 5, si bien es cierto que el nivel de financiamiento del gasto con ingresos propios es alto, ninguno de los sectores y niveles en estudio lo hace en un 100%, existiendo un remanente que debe ser financiado vía ingresos desde el nivel central.
7. La realidad antes descrita es más crítica a nivel de la municipalidad de Concepción. El sistema municipal está altamente presionado, por cuanto se le condiciona casi un 50% de su gasto total, que no alcanza a cubrir con sus ingresos propios debiendo depender de las transferencias externas al sistema para financiarlos.

C. Las Reformas en Curso

1. Tal como se señalara anteriormente, la práctica ha demostrado la existencia de un número considerable de problemas de financiamiento municipal derivadas, por una parte, de la imperfección de los mecanismos existentes y por otra, de la heterogeneidad de la realidad municipal. Si bien se reconoce que en un comienzo, producto de la aplicación de la ley de rentas municipales se produjeron avances considerables en la redistribución de los recursos, reduciendo las diferencias entre las municipalidades, en los últimos años se han vuelto a acrecentar.
2. Una crítica permanente a esta legislación es su exagerada uniformidad, desconociendo las realidades territoriales para su aplicación, al no diferenciar si un municipio es urbano o rural, ni las características de sus servicios e infraestructura, y de su capacidad administrativa.
3. El actual proceso de descentralización en el ámbito local persigue democratizar las administraciones municipales, aumentar sus ingresos, permitirles una mayor estabilidad financiera, otorgarles mayor autonomía en el manejo y generación de recursos, racionalizar los impuestos y derechos municipales eliminando una serie de exenciones injustificadas y mejorar la capacidad redistributiva del Fondo Común Municipal.
4. **En este contexto, la proposición efectuada por el Gobierno apunta a lograr un mejor rendimiento de las normas hoy vigentes, no aplicando nuevos tributos, sino que permitiendo hacer extensivo los tributos que la ley señala a un mayor número de contribuyentes y en una proporción equitativa y realista.**
5. El proyecto de ley que modifica la actual Ley de Rentas Municipales está orientado a satisfacer los siguientes objetivos:
 - a) Perfeccionar los mecanismos presupuestarios municipales, incentivando a que sean los propios municipios los encargados de la administración de sus recursos fortaleciendo y agilizando los procedimientos recaudatorios, mejorando la aplicación, fiscalización y cobro de los derechos y tasas establecidos en la actual ley.
 - b) Posibilitar un flujo de recursos que permita solventar la realización de las actividades municipales, de acuerdo a las funciones que la Ley les ha asignado.
6. A través de la iniciativa propuesta se busca un municipio con un rol activo en la administración de sus recursos, agilizando los procedimientos de cobro, mejorando los sistemas de fiscalización, permitiendo hacer extensivo el cobro de algunos servicios, como el aseo urbano, a todos los usuarios que están en condiciones de pagarlo, a diferencia de hoy que solamente pagan los usuarios que a su vez pagan contribuciones (apenas un 30 %).

7. En la actualidad existe un escaso compromiso municipal en la recaudación de los tributos y derechos que la ley les confiere en su beneficio, con mecanismos engorrosos y poco conocidos, no exentos de trámites burocráticos, desincentivando el pago por parte de la comunidad local, afectando directamente a los ingresos propios municipales.
8. Las municipalidades están destinando cada vez menos recursos propios a inversión real, situación que se agudiza año a año. Los municipios administran la salud primaria, la educación y, en algunos casos, los establecimientos de menores en situación irregular lo que ha significado, tanto por problemas de financiamiento estructural de estos servicios como por la gestión de ellos, que los municipios destinen permanentemente una proporción cada vez más importante de sus recursos a estos servicios. Lo anterior, producto de no haber existido un aumento significativo de los ingresos municipales, ha significado que los municipios destinen recursos de inversión para el sostenimiento de éstos.
9. Dentro de las modificaciones planteadas a la Ley de Rentas Municipales se puede señalar:
 - i) En cuanto a los derechos de aseo: Se propone extender el cobro del derecho por el servicio de aseo a todos los usuarios ya que en la actualidad solamente pagan los que están afectos al pago de impuesto territorial. Asimismo, se faculta a las municipalidades para que fijen tarifas inferiores para aquellos usuarios de situación socio-económica desmedrada.
 - ii) En relación a los Permisos de Circulación: El proyecto inicial proponía la modificación en dos de los tramos establecidos en el artículo 12 letra a) de la Ley N° 3.063, afectando solamente a vehículos particulares. Sin embargo, el Ejecutivo ha presentado una indicación frente a este punto, estableciendo un incremento de un 10 %, para cada uno de los vehículos, afectándolos a todos por igual, como una medida claramente recaudatoria. Asimismo, se eliminan algunas de las franquicias hoy vigentes para los vehículos de lujo.
 - iii) En lo que respecta al pago de Patentes Municipales: Se elimina el tope de 1.000 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) a pagar por concepto de patente municipal, elevándolo a 4.000 UTM. Así los contribuyentes afectos pagarán igual proporción de su capital propio, manteniéndose la facultad municipal de fijar las tasas entre el 2,5 y el 5,0 por mil.

También se propone la descentralización del pago de la patente en cada municipalidad en que el contribuyente tenga una sucursal u otras unidades de gestión empresarial, asegurando de esta forma que cada municipalidad reciba lo que le corresponde. Por último, en lo referente al pago de las patentes temporales, se establece que su monto será determinado por la municipalidad, no pudiendo ser inferior al 30% ni superior al 70% de la patente ordinaria, con excepción de la patente de bebidas alcohólicas que pagarán el 100%.

- iv) En lo que se refiere al pago de Patentes Profesionales y de Actividades Lucrativas: Se plantean algunos mecanismos administrativos para hacer efectivo el pago de dicha patente.
 - v) En cuanto al Fondo Común Municipal: Se formulan cambios de consideración en los mecanismos de distribución, con el objeto de fortalecer su carácter redistributivo desde las comunas de mayores a las de menores ingresos. Los cambios propuestos son, básicamente, la incorporación de un indicador socio-económico municipal y un cambio en la distribución del indicador de predios exentos al considerar la proporción de predios exentos de la comuna en relación al total de predios de ésta.
 - vi) Asimismo, se modifica la distribución del 10 % del FCM, que hoy se distribuye por "menores ingresos por gastos de operación ajustados", estableciendo que un 50 % se distribuirá como incentivo a la gestión y el restante 50 % se reservará para enfrentar emergencias a nivel municipal.
 - vii) Por último, se plantea una serie de cambios en la administración de los recursos municipales, permitiendo una mayor eficiencia en la función recaudadora, estableciendo importantes facultades municipales en el manejo de sus recursos. Entre otras, se faculta a las municipalidades para descargar en sus presupuestos los créditos incobrables, se les otorga herramientas efectivas de cobranza, etc.
10. Por otra parte, conjuntamente a las modificaciones a la Ley N° 3063 de Rentas Municipales se ha planteado las modificaciones a la actual Ley de Impuesto Territorial, las que inciden fundamentalmente en:
- i) Entregar a las municipalidades una participación activa en la aplicación del impuesto territorial, estableciendo una tasa variable de un 1,1% a un 1,9%, teniendo el municipio la obligación de aportar al Fondo Común Municipal los recursos recaudados producto de la aplicación de una tasa de un 1,6%, quedando a entero beneficio municipal lo recaudado por la aplicación de un tasa superior a ésta.

Asimismo, se plantea mayores exigencias a los municipios para la actualización de la información catastral, levantamiento, avalúos y modificaciones de éstos. En síntesis, se establece una comunicación obligada y permanente entre las municipalidades y el Servicio de Impuestos Internos, lo que sin lugar a dudas favorecerá directamente la recaudación de recursos para el municipio.
 - ii) Eliminar un conjunto de exenciones contempladas en la Ley, debido a que ya no se justifica su mantención. Asimismo, se plantea una modificación a la Ley de Impuesto a la Renta, con el objeto que aquellos contribuyentes que están exentos del pago de impuesto territorial no puedan rebajar dicho monto de su declaración de renta. Estos recursos serían aportados a las municipalidades.

11. En suma, se asigna a la municipalidad un rol protagónico en la administración de sus recursos, privilegiando la decisión municipal en la determinación de los tributos y derechos a cobrar a los contribuyentes y usuarios de su comuna, por sobre el establecimiento de nuevos tributos, y corrigiendo algunas imperfecciones en la aplicación de otros.
12. El impacto recaudatorio de las reformas en curso es importante, ya que el conjunto de las medidas señaladas pretenden generar los recursos necesarios para que los municipios puedan cumplir eficientemente las responsabilidades que se le han asignado. No obstante ello, las significativas transferencias que las municipalidades deben realizar a los servicios traspasados de educación y salud pueden - en la práctica, aún cuando no es este el espíritu de la reforma - pueden consumir estos recursos. Las cifras adicionales a recaudar producto de la aplicación de estas disposiciones varían entre M\$ 50.000.0000 y M\$ 60.000.000.
13. Recientemente se despachó por parte del Congreso el proyecto de Ley de Plantas de Personal de las Municipalidades que en lo fundamental adecua las dotaciones a la nueva realidad. La discusión de este proyecto de ley ha puesto en evidencia cuestiones ocurridas durante el gobierno pasado (exoneraciones, encasillamientos, etc) y ello ha retrasado notablemente su promulgación. En lo esencial, el proyecto incorpora a las plantas a personal que hoy desempeña funciones a contrata y a funcionarios contratados a honorarios asimilados a grado.
14. En su artículo segundo, este proyecto faculta al Presidente de la República para adecuar las plantas y escalafones en un plazo de seis meses. Se contempla en esta facultad la posibilidad de que el Presidente de la República nomine cargos y conforme plantas, modifique grados, suprima los cargos vacantes, cree y fije los grados de nuevos cargos, y señale requisitos específicos para el desempeño de determinados cargos. Para ello, deberá oír a los alcaldes respectivos en un plazo máximo de sesenta días a contar de la publicación de esta ley. ²⁰
15. Finalmente, como ya se señalara se encuentra en la Cámara de Diputados sin urgencia el proyecto de ley que divide la actual comuna de Concepción en las comunas de San Pedro de la Paz, Chiguayante y Concepción.

III. CONCLUSIONES

1. Desde el punto de vista jurídico, llama la atención el carácter restrictivo con que la legislación vigente, incluyendo las reformas recientes, entiende las funciones del municipio. Se ha planteado que habrían dos causas para explicar esta situación, relativas, por un lado, a la tradición centralista del Estado en Chile y por la otra, la desconfianza y escepticismo por parte de los legisladores del gobierno militar, respecto de la acción del Estado en general, y de las municipalidades en particular.
2. Dicha restricción surge de la distinción entre funciones privativas y compartidas, las que eventualmente puede ejercer con otros órganos del Estado. La restricción se encuentra en el hecho de que cualquier actividad que no esté explícitamente definida por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, no puede ser asumida por éstas. Existe, además, una vasta jurisprudencia de la Contraloría General de la República, organismo encargado de la fiscalización de las Municipalidades de acuerdo a los artículos 44 y 45 de la Ley Orgánica correspondiente, que confirma la situación anterior.
3. Asimismo, la descentralización de las finanzas públicas desde el punto de vista municipal se encuentra fuertemente condicionada por la normativa vigente, así como por las decisiones de política económica y social adoptadas por el Gobierno Central. La autonomía financiera municipal reside fundamentalmente en la asignación de sus gastos, aún cuando esto también se encuentra limitada, incluyendo los aspectos propios de la operación (estructura de personal, remuneraciones, etc.).
4. Destaca en este sentido lo afirmado por el Director de Administración y Finanzas de la Municipalidad de Concepción, ex-fiscalizador de la Contraloría quien señaló que la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, es muy rígida y apegada a la letra más que al espíritu de la autonomía municipal consagrada en el art. 1 de la ley orgánica respectiva. Así, por ejemplo, sostuvo que la Contraloría no autorizó la separación de la Dirección de Administración y Finanzas (DAF) en dos direcciones especializadas, una en administración y la otra en finanzas, existiendo solamente razones de buen funcionamiento, para ello por cuanto la actual DAF posee una planta de 180 personas, lo que impide una especialización eficiente de los recursos humanos en los aspectos de administración y finanzas respectivamente especialmente a nivel de dirección. La respuesta de la Contraloría se basó en la normativa vigente que establece una estructura administrativa tipo de acuerdo al número de habitantes de la comuna que administra la municipalidad.

5. Asimismo, se planteó que existía una rigidez en importante materia de gastos tales como los gastos de representación del Alcalde; aspectos tan simples como la forma de pago de equipamiento básico (existe un dictamen de la Contraloría que impidió dar en parte de pago un teléfono celular usado para la compra de un aparato menor); o frente a situaciones de emergencia, donde los funcionarios municipales concurren solidariamente a colaborar, sin la obligación de hacerlo, no existiendo autorización presupuestaria para financiar su alimentación en los lugares afectados.
6. En la normativa vigente, destacan los artículos 7, 43 y 56 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, los que establecen que tanto la municipalidad como el Alcalde se regirán por la normativa sobre administración financiera del Estado, debiendo actuar en el marco de los planes nacionales y regionales existentes, lo cual debe asegurar el Intendente Regional respectivo. Especial consideración merece el inciso segundo del artículo 21 de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, el que establece que los "Municipios deberán enviar a los gobiernos regionales, para su conocimiento, sus planes de desarrollo, sus políticas de prestación de servicios, sus políticas y proyectos de inversión, sus presupuestos y los de sus servicios traspasados". Dicho artículo plantea la cuestión del vínculo y coordinación entre el nivel regional y comunal, aspecto no resuelto en la legislación vigente, y que da lugar a un amplio espacio de interpretaciones.
7. Si bien las municipalidades están normadas por la ley de administración financiera, el Ministerio de Hacienda - a quien le corresponde impartir instrucciones respecto del documento interno de la administración que analice la rentabilidad de los proyectos de inversión al que hace referencia el artículo 19 bis - no ha normado esta situación. De hecho, existen iniciativas al respecto por parte de algunos Gobiernos Regionales, que incluso cuentan con el aval de la Contraloría Regional respectiva, sin mediar la participación del Ministerio de Hacienda.
8. En el caso de las finanzas públicas, no se debe plantear la dicotomía entre descentralización y centralización, como ocurre en el ámbito político-institucional y administrativo. El enfoque correcto consiste en una complementación virtuosa entre ambas, reservando principalmente la descentralización para aquello que es propio de la función asignación dentro de la actividad gubernamental, y la centralización para las acciones inherentes a la función de redistribución y estabilización. En relación a estas últimas, el municipio debe participar a través de la administración exclusiva o compartida de las decisiones adaptadas por el Gobierno Central.
9. Normalmente se señala que la existencia del Fondo Común Municipal (FCM) y de tributos que el fisco definió de beneficio municipal (impuesto territorial, patentes municipales y permisos de circulación), son un expresión concreta del grado de descentralización fiscal vigente en el país. Sin embargo, tanto el FCM como los impuestos de beneficio municipal representan más bien mecanismos de redistribución e incluso de estabilización, manejados a nivel central y donde los

municipios participan en forma mínima. Desde este punto de vista, la vigencia del FCM y de tributos de beneficio municipal, no debe conducir a equívocos en el sentido de asociarlos principalmente a un proceso de descentralización fiscal.

10. Una crítica a la legislación vigente es su exagerada uniformidad, desconociendo las realidades territoriales para su aplicación, al no diferenciar si un municipio es urbano o rural, ni las características de sus servicios e infraestructura, y de su capacidad administrativa.
11. El actual proceso de descentralización en el ámbito local persigue democratizar las administraciones municipales, aumentar sus ingresos, permitirles una mayor estabilidad financiera, otorgarles mayor autonomía en el manejo y generación de recursos, racionalizar los impuestos y derechos municipales eliminando una serie de exenciones injustificadas y mejorar la capacidad redistributiva del Fondo Común Municipal. **En este contexto, la proposición efectuada por el Gobierno apunta a lograr un mejor rendimiento de las normas hoy vigentes, no aplicando nuevos tributos, sino que permitiendo hacer extensivo los tributos que la ley señala a un mayor número de contribuyentes y en una proporción equitativa y realista.**
12. El proyecto de ley que modifica la actual Ley de Rentas Municipales se basa en un municipio con un rol activo en la administración de sus recursos, agilizando los procedimientos de cobro, mejorando los sistemas de fiscalización, permitiendo hacer extensivo el cobro de algunos servicios, como el aseo urbano, a todos los usuarios que están en condiciones de pagarlo, a diferencia de hoy que solamente pagan los usuarios que a su vez pagan contribuciones (apenas un 30 %).
13. El impacto recaudatorio de las modificaciones actualmente en curso cubren el monto de recursos que las municipalidades transfieren a los servicios traspasados y es probable que en la práctica ello así ocurra. Se estaría así, desvirtuando el espíritu de las modificaciones que apuntan a incentivar y a mejorar la gestión municipal. En este contexto es clave vincular el proyecto de ley de plantas con la gestión y asegurar que los requisitos adicionales que el Presidente acuerde oyendo a los alcaldes se orienten en este sentido.
14. En la actualidad existe un escaso compromiso municipal en la recaudación de los tributos y derechos que la ley les confiere en su beneficio, con mecanismos engorrosos y poco conocidos, no exentos de trámites burocráticos, desincentivando el pago por parte de la comunidad local, afectando directamente a los ingresos propios municipales.
15. En el caso de la municipalidad de Concepción, la creación de las nuevas comunas de San Pedro de la Paz y Chiguayante a partir de la actual comuna de Concepción - comuna madre con la cual éstas compartirán ingresos, bienes y personal - se fundamenta en una decisión política administrativa tendiente a acercar la municipalidad a los habitantes.

16. La nueva comuna de Concepción será la mas favorecida con la subdivisión ya que la disminución que se producirá sobre sus gastos es mayor que aquella que afectará a sus ingresos. Existe convencimiento de los funcionarios municipales de Concepción que la gestión presupuestaria de las nuevas comunas, San Pedro y especialmente de Chiguayante, será deficitaria. Se percibe en los funcionarios municipales que el nivel central no los ha consultado en forma adecuada sobre esta decisión. A pesar de que el ex-Director de Administración y Finanzas (y actual administrador municipal de Talcahuano) dirigió dos investigaciones en administración sobre los efectos de la subdivisión en la estructura de ingresos y gastos de la municipalidad de Concepción, el nivel central no ha manifestado su interés en conocerlas y las comunicaciones han sido indirectas. En opinión de los entrevistados, se requiere un trabajo en terreno de equipos del nivel central y municipal.
17. La petición de subdivisión, que es una aspiración muy sentida de los habitantes de San Pedro y Chiguayante, se basa en el sentimiento de postergación de estas localidades por parte de la municipalidad de Concepción. La iniciativa ha sido canalizada por un senador de la región como se lee en el mensaje del Ejecutivo que figura en el Anexo correspondiente.
18. Es probable que la creación de las comunas producirá un aumento de las demandas en las nuevas municipalidades que de acuerdo a lo antes señalado será difícil de enfrentar con la situación presupuestaria que se prevé.
19. La actual gestión presupuestaria de la municipalidad de Concepción presenta problemas que se arrastran desde el año 1982 en adelante, año en que la municipalidad entró en insolvencia. En el período de análisis la situación presenta notables mejoras, tendencia que se ha reforzado desde 1992 en adelante. La decisión de crear el cargo de administrador municipal por parte de las autoridades municipales se basó, entre otras, en estas consideraciones.
20. La situación de los servicios traspasados es de déficit. Contrariamente a la tendencia nacional, la salud primaria presenta mayores déficits que la educación primaria y secundaria municipalizada. La atención de población migrante de las comunas de la región por el equipamiento que presenta el sector de la salud municipalizada explican, en parte, esta situación. La migración para acceder a servicios de educación es menor por las características de la población escolar cuyos desplazamientos están mas limitados por la distancia.
21. A pesar de lo anterior, el gasto de personal en educación es mayor que en el caso de la salud evidenciándose un problema de gestión del sector. La municipalidad es básicamente prestadora de servicios sociales a los cuales no puede dejar de dar financiamiento, sobretodo con las características de organización de la poblacional comunal.

22. La relación de la municipalidad con el recién creado gobierno y administración regional es escasa. Ello no obstante, el gobierno regional amparándose en el artículo 21 de su ley orgánica y sin que el Ministerio de Hacienda imparta instrucciones al respecto, ha solicitado a los alcaldes enviar los proyectos de inversión a financiar con recursos municipales a su recomendación. Existe aquí un vacío en la legislación que el Ministerio de Hacienda debe subsanar a la brevedad²¹.
23. La situación antes descrita es un reflejo de la innovación que se ha producido en el país con el proceso de democratización municipal y las reformas en el ámbito regional y comunal. Sus principales disposiciones son aún poco entendidas y pueden estimular la competencia más que la complementación entre la municipalidad y los gobiernos regionales. En este sentido, el proceso de descentralización que vive el país es escasamente comprendido por las autoridades administrativas de los servicios públicos y por las propias autoridades municipales y regionales.
24. La municipalidad concebida como una corporación autónoma de derecho público no se sustenta en la normativa y en la práctica institucional del país. La cuestión a resolver se refiere a si esta autonomía administrativa es posible en el actual ordenamiento jurídico y en la práctica institucional, o si la municipalidad requiere ser explícitamente concebida como una entidad descentralizada.
25. La municipalidad de Concepción en particular y todas las municipalidades en general, se caracterizan por el carácter restrictivo y condicionado de su estructura de ingresos, con la consecuente dificultad para aumentarlos en forma autónoma. El Impuesto Territorial, una de las principales fuentes de ingreso propio de esta municipalidad, por ser de naturaleza fiscal (definido y administrado por el gobierno central), limita la participación municipal en su recaudación y administración. Así por ejemplo, la postergación de los reavalúos de las propiedades urbanas fue una decisión central.
26. Respecto de sus otras fuentes de ingreso las municipalidades tampoco tienen control y la uniformidad prevalece en la definición de la base imponible. Si bien los pagos se hacen directamente a las municipalidades los controles son mayoritariamente ejercidos por el nivel central.
27. Las principales fuentes de ingreso propio municipal, exclusión hecha del Fondo Común Municipal, se concentran principalmente en las comunas urbano-industriales, lo que produce enormes disparidades con las comunas rurales. Cualquier estrategia que apunte, por lo tanto, al autofinanciamiento municipal no será viable para estas comunas.
28. El fallo de la Corte Suprema sobre la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 43 de la Ley de Rentas Municipales, que permite mediante Ordenanzas Municipales definir y cobrar derechos, contradice el espíritu de la reforma a la ley orgánica de municipalidades y a la propia autonomía financiera municipal establecida en la Constitución Política. Mas allá de esta situación puntual, el desafío

radica en la posibilidad de avanzar en la descentralización fiscal en el contexto de la normativa que establece que, cualquiera sea la naturaleza de los tributos, éstos ingresarán al patrimonio de la nación y no podrán estar afectos a fines específicos.

29. Ello deja a la mayor parte de las municipalidades prácticamente dependientes del Fondo Común Municipal para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones. Sólo las municipalidades aportadoras netas a este instrumento escaparían a esta situación.
30. Las funciones asignadas a las municipalidades fueron una obligación forzosa impuesta por el nivel central. Las municipalidades en el gobierno pasado instrumentalizaron el principio de subsidiariedad en la medida en que el sector público interviniera sólo allí donde el sector privado no lo hiciera eficientemente. En el largo plazo se pensaba que las municipalidades cederían su rol al sector privado en la mayor parte de sus servicios. Con la nueva legislación municipal ello ya no es posible y deben buscarse formas para hacer estos servicios más eficientes y para comprometer al sector privado en la ejecución de actividades reguladas por el nivel local.
31. Los niveles de gasto que hoy presentan las municipalidades son posibles de reducir mediante adecuadas políticas de control de gestión. Está por comprobarse si ello es posible en el proceso de democratización municipal y en el período preeleccionario que se avecina. Las demandas de la población irán en aumento y ya hoy día los propios trabajadores municipales presionan por aumentar los gastos fijos en remuneraciones.
32. Desde el punto de vista de los ingresos y los gastos la situación municipal es deficitaria. En el futuro dependerán básicamente de su propia gestión y de las transferencias. La importancia del FCM a este respecto será innegable.
33. Los programas que antes iban directamente desde el nivel central al municipal tales como el Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con Servicios y otros, hoy son Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISARES) y, por lo tanto, de decisión del Gobierno Regional. Es preocupante, en este contexto, la aparente competencia y escasa colaboración entre estos niveles de la administración del estado.
34. La autonomía municipal para la administración de las finanzas municipales es una cuestión que requiere mayor precisión a fin de evitar conflictos y acusaciones de inconstitucionalidad.
35. La disposición que señala que el Concejo Municipal sólo puede aprobar presupuestos debidamente financiados, es una clara demostración de los actuales problemas de financiamiento municipal y una medida de control central para los desbordes presupuestarios en el contexto de la democratización y sus lógicas presiones.

36. De acuerdo a lo antes señalado, el proceso de descentralización administrativa no se ha visto acompañado por medidas conducentes a la descentralización fiscal.
37. El modelo de descentralización impulsado por el gobierno no ha modificado la estructura de las finanzas municipales en términos del control local sobre los ingresos, los gastos y las decisiones relacionadas con los servicios sociales de los cuales éste es ejecutor. La democratización municipal y las demandas sociales requieren un proceso de descentralización fiscal con mayor autonomía y mayores recursos. La característica básica del proceso de descentralización en Chile, especialmente en el caso de las finanzas públicas, es del tipo "top-down" en la medida que siempre se privilegia la coherencia con las políticas nacionales mediante instrumentos diseñados por el nivel central en el marco de las normas propias de un estado unitario.
38. En la práctica la municipalidad es un simple ejecutor de decisiones centrales, incluso en la función de asignación ya que opera a través de transferencias condicionadas.
39. Las transferencias, para el sector municipal, vienen a ser una fuente de financiamiento casi tan importante como son los ingresos propios y son parte fundamental del sistema toda vez que el ingreso propio no financia la totalidad del gasto.
40. En síntesis, el comportamiento de la estructura de ingresos y gastos del sector municipal está fuertemente indexada al sector público.
41. El sistema municipal es altamente presionado, por cuanto se le condiciona casi un 50% de su gasto total, que no alcanza a cubrir con sus ingresos propios debiendo depender de las transferencias externas al sistema para financiarlos.
42. Las municipalidades del país representan una "explosión de diversidad" a las que aplicar instrumentos homogéneos y poco flexibles provocarán irremediablemente efectos no deseados. Desde este punto de vista es altamente inconveniente uniformar las metodologías de preparación de proyectos a esquemas definidos centralmente que no cuenten con consultas sistemáticas a los profesionales municipales.
43. Los criterios de evaluación de proyectos y los criterios de elegibilidad de proyectos que establecen los ministerios deben ser simples y generales.

IV. RECOMENDACIONES

1. En la tradición y experiencia del estado unitario, el país no está preparado para implementar medidas que hoy operan en estados federales. No existe ni personal ni conocimientos para tal tarea. Lo que si se requiere con urgencia, es la articulación de un modelo de financiamiento municipal que de cuenta de las numerosas transformaciones ocurridas a las municipalidades a partir del año 1979 y que le permita cumplir con eficacia y eficiencia sus funciones. Dicho modelo debe integrar y viabilizar financieramente, las diferentes funciones y atribuciones que actualmente tienen las municipalidades, superando la fragmentación y dispersión de la normativa vigente, resultado de una amplia gama de medidas parciales adoptadas por diferentes entidades en forma aislada.
2. Igualmente, se hace indispensable cumplir con el mandato de la ley Bases de la Administración del Estado en lo referente a la necesaria coordinación entre las diferentes reparticiones que a nivel del gobierno central influyen sobre la estructura de ingresos y gastos de las municipalidades. Especial relevancia tiene a este respecto los sectores de educación y salud.
3. La recién creada Asociación Nacional de Municipalidades puede contribuir a una adecuada participación de éstas en las decisiones que adopte el gobierno central y el parlamento referentes a financiamiento municipal. En este sentido, existen medidas del gobierno central que pueden afectar en forma importante los ingresos municipales aún cuando a nivel nacional su efecto relativo sea marginal. Así, por ejemplo, los entrevistados señalaron que la gratuidad para determinados grupos sociales que plantea la ley de salud implicó para la municipalidad de Concepción reducir sus ingresos en \$ 15.000.000 anuales por concepto de atenciones de salud. A este respecto, ya dicha asociación acordó con S.E. el Presidente de la República convocar a los ministerios de Educación, Salud y Hacienda para buscar una solución integral y permanente al sistema de subvenciones y administración de la educación municipal (USE), así como del sistema de reembolso por las prestaciones de salud (FAPEM). Cabe destacar que, junto al déficit municipal de arrastre por ambos conceptos, tanto la USE como el FAPEM se encuentran colapsados debido a su uniformidad que no distingue entre los niveles de pobreza y ruralidad de las comunas, ni tampoco respecto de la especialidad del servicio que se presta, especialmente en el caso de la salud. Ambas subvenciones no permiten cubrir una serie de actividades intermedias necesarias para entregar el servicio final (prevención y educación en el caso de la salud, por ejemplo). Así, por ejemplo, durante 1992, las municipalidades tuvieron que destinar de sus recursos propios y del Fondo Común municipal una suma de \$ 20.000.000.000 y \$ 8.000.000.000 a las áreas de educación y salud respectivamente.

En el caso de la salud, hasta 1989, los fondos traspasados desde el gobierno central se entregaban por el mecanismo FAPEM, que actualmente representa cerca del 80% del aporte a la salud municipal, operando como mecanismo de financiamiento de las prestaciones tradicionales y básicas de los consultorios municipales. A partir de 1990, se inició un Programa de Reforzamiento de la Atención Primaria (PRAP) que ha desarrollado nuevas acciones y programas de refuerzo en atención primaria tales como los Servicios de Atención Primaria de Urgencia (SAPU), Terceros Turnos, Laboratorios Básicos, Salas IRA (Infecciones Respiratorias Agudas), Equipos Locales, Equipos Psicosociales, proyectos con ONGs y Reforzamiento de Farmacias y de Personal. El PRAP corresponde a cerca del 20% del presupuesto de atención primaria entregado por el Ministerio de Salud a las municipalidades. De acuerdo a los entrevistados, las nuevas acciones y programas asociados al PRAP no se financian completamente con el aporte del Ministerio, debiendo concurrir la municipalidad con cofinanciamiento, agravándose así el problema del déficit municipal en el área de salud.

Resulta fundamental, por lo tanto, que los programas diseñados por el gobierno central que deben ser administrados por las municipalidades, se encuentren debidamente financiados. Ello es especialmente importante en sus gastos de operación y mantención (para el caso de aquellos que implican infraestructura y equipamiento) debiendo considerarse por parte del gobierno central la proyección del gasto recurrente que pueden generar.

4. Para que la autonomía municipal adquiera plena vigencia, la descentralización administrativa debe acompañarse por la descentralización de las finanzas públicas que, combinando eficiencia y equidad, debe insertarse en el contexto de las 3 funciones básicas que el gobierno cumple en términos económicos: distribución, estabilización y asignación. En el esquema vigente y en el contexto de un estado unitario como el chileno, **la descentralización fiscal a nivel municipal debiera concentrarse en la función asignación con especial énfasis en la provisión de bienes públicos locales.** En la provisión de estos bienes y servicios públicos debe respetarse el principio del beneficio, excluyendo consideraciones redistributivas y de estabilización del sistema económico-social. Si existieran sectores con capacidad de pago insuficiente, ya sea por razones de pobreza u otras, no debiera modificarse la tarificación de los servicios en base al costo efectivo de proveerlos, sino que subvencionar a dichos sectores para que puedan acceder a ellos, a través del gobierno central.
5. Las modificaciones a la Ley de Rentas Municipales, al Impuesto Territorial y a la Ley de Plantas Municipales deben acelerarse al máximo y difundir masivamente el alcance de las modificaciones. Su génesis ha sido centralista, las consultas a las municipalidades han sido escasas y asegurar su cumplimiento requerirá un esfuerzo de capacitación focalizado en los Administradores Municipales, los Directores de Administración y Finanzas, los jefes de SECPLAC, alcaldes y concejales. La excesiva demora en la tramitación de la ley de Rentas Municipales obedece, además, de las complicaciones técnicas y políticas del proyecto a desconocimiento de sus principales agentes: las municipalidades.

6. Socializar la idea-fuerza de la gestión municipal como gerencia pública guiada por criterios tanto de eficacia como de equidad. La sola búsqueda de la eficacia no es posible en la gestión moderna, en tanto que la sola búsqueda de la eficiencia puede desvirtuar la naturaleza de la propia municipalidad.
7. En el caso del impuesto territorial principal fuente de ingresos municipales podrán ensayarse fórmulas de impuesto municipal o de control municipal sobre la recaudación central.
8. La descentralización se ha definido como un proceso gradual y selectivo. En este contexto se debe ampliar, en el mediano plazo, los tributos de clara identificación local que señala el artículo 19 número 20 a actividades vinculadas, por ejemplo, con las concesiones de playas y fondos lacustres en una primera instancia y a playas y fondos marinos en una segunda etapa.
9. Identificar servicios municipales para los sectores medios y de altos ingresos en función del principio de recuperación de costos. Estos servicios deben ser, principalmente, la simplificación de trámites en los Departamentos y Unidades Municipales y la provisión de información para la simplificación de trámites en la administración central o regionales. La orientación al usuario y la calidad total deben comandar estas prestaciones.
10. Estudiar en detalle fórmulas de financiamiento de la salud y la educación municipalizada (USE y techo FAPEM) que partiendo de criterios generales permitan a las municipalidades atender sus realidades específicas.
11. Complementar los esfuerzos de las municipalidades con los Gobiernos Regionales en el cofinanciamiento de proyectos de inversión. Tanto la municipalidad como el gobierno Regional deben garantizar que en estos proyectos los gastos de operación serán los previstos inicialmente. A este respecto, los gobiernos regionales deben premiar la eficacia y la eficiencia de las municipalidades a las que se les asignen sus recursos de inversión.
12. En el caso particular de la municipalidad de Concepción se debe avanzar en la política de gestión municipal actualmente en curso. Sobre la creación de las nuevas comunas deben realizarse mayores consultas por parte del nivel central y realizar un estudio conjunto del nivel central y comunal sobre ingresos y gastos.
13. La complementariedad entre el gobierno regional y la administración municipal debe asegurarse - tanto por la vía de los proyectos de inversión como se señalara anteriormente como - por la opinión informada del Consejo Regional sobre la modificación propuesta tal como lo establece la ley 19.175. Así se generaran vínculos operacionales que comprometan el esfuerzo conjunto de ambos niveles de administración en las áreas que les son comunes.

NOTAS

1. El estudio se realizó considerando un conjunto de indicadores que miden el acceso a servicios básicos de educación, salud, vivienda y saneamiento
2. Como Anexo N° 1 se presenta un resumen histórico del financiamiento municipal que revela el marcado carácter centralista en su generación.
3. Como anexo se presenta el presupuesto municipal.
4. Como Anexo N° 3 se presenta una descripción los ingresos municipales tomado de Irrazabal Ignacio. El sistema financiero municipal. Documento de Trabajo. Centro de Estudios Públicos.
5. Como Anexo N° 4 se presenta un resumen de este importante instrumento de redistribución municipal extraído de Irrazabal Ignacio. Ob. cit.
6. El cumplimiento de este itinerario de la descentralización se incluye como Anexo
7. Por tal razón se incluye como ANEXO N° 6 una breve descripción del actual sistema de gobierno y administración interior del país.
8. Este artículo en su parte pertinente señala que "Los tributos que se recauden, cualquiera sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

Sin embargo la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local, puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo".

9. Artículo 67 de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.
10. En las comunas cuya población sea igual o inferior a 100.000 habitantes incluye la Secretaría Municipal y todas o algunas de las unidades antes señaladas.
11. En la actualidad, se encuentra recién despachado por el Congreso Nacional un Proyecto de Ley con el objeto de modificar las actuales Plantas Municipales, las que, mayoritariamente, se encuentran vigentes desde el año 1981, no guardando relación con las actuales funciones que la Ley les confiere a las administraciones municipales.

12. Esta facultad fue derogada con la Ley N° 19.130, que modificó la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, limitando la creación de estas corporaciones privadas sólo a materias relacionadas con la promoción de la cultura. La no creación de corporaciones en la municipalidad de Concepción durante el gobierno pasado obedeció a un vigoroso movimiento de rechazo por parte de los gremios afectados.
13. Véase al respecto la Estrategia para el Desarrollo Regional. La Región del BioBio al encuentro del siglo XXI. Intendencia de la Región del BioBio, Chile. 1991.
14. En el anexo se describen las vinculaciones actualmente vigentes entre las municipalidades y los gobiernos y administraciones regionales.
15. Diversas publicaciones de MIDEPLAN se refieren a los "gobiernos comunales" y la propia ley de administración y gobierno regional en la letra c) del artículo 51 contiene este error.
16. El artículo 43 del DL 3.063 señala que: "Los derechos correspondientes a servicios, concesiones o permisos cuyas tasas no estén fijadas en la ley o que no se encuentren considerados específicamente en el artículo anterior o relativos a nuevos servicios que de creen por las municipalidades, se determinarán mediante ordenanzas locales que deberán informar al Intendente Regional respectivo."... "Igual procedimiento se aplicará para la modificación o supresión de las tasa en los casos que proceda".
17. En las municipalidades mas importantes del país existe una Oficina Municipal de Colocaciones que cumple esta función.
18. Esta es la argumentación que se da en una publicación de difusión masiva de la Secretaría de Comunicación y Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que reproduce un texto actualizado y comentado preparado, por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, de la ley municipal
19. El estudio financiero preparado por la municipalidad de Concepción referente a la factibilidad de creación de estas comunas señala que tanto Chiguayante como San Pedro serían deficitarias. En opinión de los funcionarios municipales entrevistados, Chiguayante tendría serios problemas de financiamiento municipal.
20. Boletín N° 821-06-2. Segundo Informe de la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social recaído en el proyecto de ley sobre Plantas de Personal de las Municipalidades. pgs 16 y 17.
21. Esta situación está regulada actualmente en el artículo 19 bis de la Ley de Administración Financiera del Estado de 1975, fecha en la cual las municipalidades del país estaban lejos del actual status jurídico y de gestión.

CUADROS

ANEXOS

CUADRO Nº 1 A
INGRESOS Y GASTOS SECTOR PUBLICO
(EN MILLONES DE \$ en moneda nacional corriente y como proporción del PGB)

SECTOR PUBLICO	1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)
A.- ING. CORRIENTES	876,817	34.00	1,020,550	28.80	1,103,684	26.50	1,352,598	25.00	1,393,931	20.60	1,733,217	20.40	2,542,257	23.20
1. Tributarios	537,938	20.90	559,428	15.80	687,020	16.50	864,579	16.00	846,157	12.50	1,284,577	15.20	1,825,258	16.70
2. No Tributarios	141,436	5.50	258,671	7.30	252,529	6.10	302,982	5.60	405,876	6.00	226,059	2.70	374,219	3.40
3. Transferencias	197,443	7.70	202,451	5.70	164,135	3.90	185,037	3.40	141,898	2.10	222,581	2.60	342,780	3.10
a. Nivel Nacional	41,973	1.60	51,614	1.50	61,450	1.50	63,499	1.20	73,244	1.10	108,977	1.30	154,355	1.40
b. Otro Nivel	155,470	6.00	150,837	4.30	102,685	2.50	121,538	2.20	68,654	1.00	113,604	1.30	188,425	1.70
B.- GASTO CORRIENTE	800,367	31.10	935,643	26.40	1,031,576	24.80	1,270,970	23.50	1,333,015	19.70	1,624,371	19.20	2,302,181	21.00
1. Funcionamiento	197,620	7.70	223,593	6.30	250,921	6.00	299,975	5.50	337,472	5.00	395,041	4.70	513,151	4.70
2. Intereses Deuda	70,369	2.70	129,423	3.60	95,409	2.30	150,310	2.80	118,366	1.70	121,389	1.40	184,401	1.70
3. Transf. Pagadas	251,142	9.70	292,439	8.20	351,485	8.40	422,792	7.80	444,310	6.60	522,075	6.20	897,979	8.20
a. Nivel Nacional	236,103	9.20	271,071	7.60	327,382	7.90	387,113	7.20	410,643	6.10	499,918	5.90	840,430	7.70
b. Otro Nivel	15,039	0.60	21,368	0.60	24,103	0.60	35,679	0.70	33,667	0.50	22,157	0.30	57,549	0.50
4. Otros Gastos	281,216	10.90	290,188	8.20	333,761	8.00	397,893	7.40	432,867	6.40	585,866	6.90	706,650	6.50
C.- DEFI-AHORR	76,450	3.00	84,907	2.40	72,108	1.70	81,628	1.50	60,916	0.90	108,846	1.30	240,076	2.20
D.- ING. CAPITAL	24,553	1.00	30,370	0.90	76,866	1.80	96,693	1.80	117,035	1.70	115,702	1.40	113,048	1.00
E.- GAS. CAP. IN	101,003	3.90	115,277	3.30	148,974	3.60	178,321	3.30	177,951	2.60	224,548	2.60	353,124	3.20
F.- PREST. NETO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
G.- DEFI-SUPERAVIT	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
H.- FINANCIAMIENTO	901,370	35.00	1,050,920	29.60	1,180,550	28.40	1,449,291	26.80	1,510,966	22.30	1,848,919	21.80	2,655,305	24.30
1. Interno	703,927	27.30	848,469	23.90	1,016,415	24.40	1,264,254	23.40	1,369,068	20.20	1,626,338	19.20	2,312,525	21.10
2. Externo	41,973	1.60	51,614	1.50	61,450	1.50	63,499	1.20	73,244	1.10	108,977	1.30	154,355	1.40
Otros	155,470	6.00	150,837	4.30	102,685	2.50	121,538	2.20	68,654	1.00	113,604	1.30	188,425	1.70

CUADRO N°1 B
INGRESOS Y GASTOS SECTOR MUNICIPAL NACIONAL
(EN MILES DE \$ en moneda nacional corriente y como proporción del PGB)

AÑOS	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)
SECTOR PUBLICO														
A.- ING. CORRIENTE	52,317,790	20.30	61,166,540	17.20	81,349,871	19.60	113,560,626	21.00	126,230,570	18.60	145,634,423	17.20	206,668,992	18.90
1. Tributario	32,600,765	12.70	38,712,265	10.90	51,338,144	12.30	67,761,470	12.50	84,365,378	12.40	93,590,691	11.00	133,094,208	12.20
2. No Tributario	15,046,713	5.80	18,122,848	5.10	22,757,394	5.50	23,726,732	4.40	27,495,481	4.10	37,005,051	4.40	52,043,113	4.80
3. Transferencia	4,670,312	1.80	4,331,427	1.20	7,254,343	1.70	22,072,424	4.10	14,369,711	2.10	15,238,681	1.80	21,531,671	2.00
a. Nivel Nacional	4,670,312	1.80	4,331,427	1.20	7,172,666	1.70	21,947,120	4.10	14,032,865	2.10	14,253,247	1.70	20,342,267	1.90
b. Otro Nivel	0.00	0.00	0.00	0.00	81,677	0.00	125,304	0.00	336,846	0.00	985,434	0.10	1,189,404	0.10
B.- GASTO CORRIENTE	36,763,187	14.30	40,920,387	11.50	52,023,453	12.50	70,405,672	13.00	88,567,575	13.10	115,018,684	13.60	152,889,654	14.00
1. Funcionamiento	26,338,005	10.20	30,367,597	8.60	38,098,932	9.20	51,742,527	9.60	63,066,581	9.30	80,130,406	9.50	104,401,183	9.50
2. Intereses Deuda	0.00	0.00	0.00	0.00	104,695	0.00	137,001	0.00	67,147	0.00	31,032	0.00	66,619	0.00
3. Transf. Pagadas	8,192,086	3.20	9,193,560	2.60	12,694,129	3.10	17,255,795	3.20	23,859,698	3.50	32,116,845	3.80	44,100,864	4.00
a. Nivel Nacional	3,595,402	1.40	4,633,745	1.30	6,295,309	1.50	7,470,509	1.40	11,869,491	1.80	16,474,007	1.90	23,742,345	2.20
b. Otro Nivel	4,596,684	1.80	4,559,815	1.30	6,398,820	1.50	9,785,286	1.80	11,989,207	1.80	15,642,838	1.80	20,358,519	1.90
4. Otros Gasto	2,233,096	0.90	1,359,230	0.40	1,125,697	0.30	1,270,349	0.20	1,575,149	0.20	2,740,401	0.30	4,320,988	0.40
C.- DEF-AHORRO	15,554,603	6.00	20,246,153	5.70	29,326,418	7.10	43,154,954	8.00	37,662,895	5.60	30,815,739	3.60	53,779,338	4.90
D.- ING. CAPITAL	606,994	0.20	785,173	0.20	1,381,471	0.30	2,995,866	0.60	4,137,080	0.60	2,561,431	0.30	5,922,065	0.50
E.- GAS. CAP. IN	10,759,436	4.20	14,599,147	4.10	23,071,179	5.50	44,640,072	8.20	36,248,718	5.30	33,076,312	3.90	47,098,129	4.30
F.- PREST. NETO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
G.- DEF-SUPERAVIT	5,402,161	2.10	6,432,179	1.80	7,636,710	1.80	1,510,748	0.30	5,551,357	0.80	300,858	0.00	12,603,274	1.20
H.- FINANCIAMIENTO	52,924,784	20.50	61,951,713	17.50	82,731,342	19.90	116,556,492	21.50	130,367,650	19.20	148,395,854	17.50	212,591,057	19.40
1. Interno	48,254,472	18.70	57,620,286	16.20	75,476,999	18.10	94,484,068	17.50	115,997,939	17.10	133,157,173	15.70	191,059,386	17.50
2. Externo	4,670,312	1.80	4,331,427	1.20	7,172,666	1.70	21,947,120	4.10	14,032,865	2.10	14,253,247	1.70	20,342,267	1.90
3. Otros	0.00	0.00	0.00	0.00	81,677	0.00	125,304	0.00	336,846	0.00	985,434	0.10	1,189,404	0.10

CUADRO N°1 C
INGRESOS Y GASTOS SECTOR MUNICIPAL VIII REGION
(EN MILES DE \$ en moneda nacional corriente y como proporción 1/1000 del PGB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	Moneda	Moneda	Moneda	Moneda	Moneda	Moneda	Moneda
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
SECTOR PUBLICO							
A.- ING. CORRIENTE	5,775,835	7,262,653	9,131,622	12,349,242	12,973,219	15,780,608	22,863,010
1. Tributario	3,328,591	4,313,129	5,720,080	7,169,443	8,968,773	10,124,280	14,763,547
2. No Tributarios	1,570,288	2,001,683	2,504,427	2,835,670	2,562,973	3,714,325	4,696,443
3. Transferencias	876,956	947,831	907,115	2,344,129	1,441,473	1,942,003	3,403,020
a. N.Nación	876,956	947,831	902,463	2,338,870	1,424,781	1,783,639	3,358,508
b. Otro Niv	0.00	0.00	4,652	5,259	16,682	158,364	44,512
	2.20	2.00	2.20	2.30	1.90	1.90	1.90
	1.30	1.20	1.40	1.30	1.30	1.30	1.30
	0.60	0.60	0.60	0.50	0.40	0.40	0.40
	0.30	0.30	0.20	0.40	0.20	0.20	0.30
	0.30	0.30	0.20	0.40	0.20	0.20	0.30
	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
B.- GASTO CORRIENTE	3,564,425	4,385,937	5,705,603	7,735,484	8,963,921	11,761,753	15,378,225
1. Funcionamiento	2,593,803	3,320,077	4,298,162	5,891,766	6,966,709	8,761,800	11,117,122
2. Interes Deuda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
3. Transf. Pagad	933,524	952,586	1,318,414	1,741,769	1,791,225	2,834,648	3,911,803
a. N.Nación	710,845	641,314	820,359	878,952	952,449	1,884,857	2,682,995
b. Otros Niveles	222,679	311,272	498,055	862,817	838,776	939,791	1,228,808
4. Otros Gasto	37,098	113,274	88,027	101,949	205,987	165,305	349,300
	1.40	1.20	1.40	1.40	1.30	1.40	1.40
	1.00	0.90	1.00	1.10	1.00	1.00	1.00
	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	0.40	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.40
	0.30	0.20	0.20	0.20	0.10	0.20	0.20
	0.10	0.10	0.10	0.20	0.10	0.10	0.10
	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
C.- DEF.LAHORRO	2,211,410	2,876,716	3,426,019	4,613,758	4,009,298	4,018,855	7,484,785
D.- ING. CAPIT	90,558	150,825	181,778	309,258	553,823	250,033	1,393,061
E.- GAS.CAP.IN	1,584,851	2,173,403	2,609,609	4,745,749	3,920,535	4,366,617	7,441,781
F.- PREST.NETO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
G.- DEF.SUPERAVIT	717,117	854,138	998,188	177,267	642,586	(97,729)	1,436,065
H.- FINANCIAMIENTO	5,866,393	7,413,478	9,313,400	12,658,500	13,527,042	16,030,641	24,256,071
1.Interno	4,989,437	6,465,647	8,406,265	10,314,371	12,085,569	14,088,638	20,853,051
2.Externo	876,956	947,831	902,463	2,338,870	1,424,781	1,783,639	3,358,508
Otros	0.00	0.00	4,652	5,259	16,682	158,364	44,512
	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

CUADRO N°1 D
 INGRESOS Y GASTOS SECTOR MUNICIPAL COMUNA CONCEPCION
 (EN MILES DE \$ en moneda nacional corriente y como proporcion 1/10.000 del PGB)

ANOS	1965		1966		1967		1968		1969		1970		1971	
	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)
SECTOR PUBLICO														
A.- INGRESO CORRIENTE	926,640	3.60	1,442,883	4.10	1,663,333	4.00	2,292,379	4.20	2,731,107	4.00	3,059,801	3.60	4,899,061	4.50
1. Tributario	519,690	2.00	702,414	2.00	1,024,909	2.50	1,327,411	2.50	1,719,828	2.50	1,877,351	2.20	2,455,630	2.20
2. No Tributario	281,257	1.10	341,966	1.00	471,943	1.10	595,855	1.10	681,598	1.00	782,052	0.90	1,302,468	1.20
3. Transferencias	125,693	0.50	398,503	1.10	166,481	0.40	369,113	0.70	329,681	0.50	400,398	0.50	1,140,963	1.10
a. N.Nacionales	125,693	0.50	398,503	1.10	166,481	0.40	369,113	0.70	329,681	0.50	400,398	0.50	1,133,463	1.00
b. Otros Niveles	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	7,500	0.10
B.- GASTO CORRIENTE	853,865	3.30	1,056,970	3.00	1,387,989	3.30	1,959,771	3.60	2,149,207	3.20	2,760,647	3.30	3,597,077	3.30
1. Funcionamiento	610,360	2.40	801,265	2.30	1,031,164	2.50	1,418,842	2.60	1,732,714	2.60	2,114,640	2.50	2,841,283	2.40
2. Intereses Deuda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
3. Transf. Pagadas	233,761	0.90	229,862	0.60	297,613	0.70	504,892	0.90	322,011	0.50	581,916	0.70	745,654	0.70
a. N.Nacionales	165,786	0.60	159,473	0.40	173,954	0.40	191,919	0.40	129,564	0.20	362,259	0.40	474,302	0.40
b. Otros Niveles	67,975	0.30	70,389	0.20	123,659	0.30	312,973	0.60	192,447	0.30	219,657	0.30	271,352	0.20
4. Otros Gastos	9,744	0.00	25,843	0.10	59,212	0.10	36,037	0.10	94,462	0.10	64,091	0.10	210,140	0.20
C.- DEFLAHORRO	72,775	0.30	385,913	1.10	275,344	0.70	332,608	0.60	581,900	0.90	298,154	0.40	1,301,984	1.20
D.- ING. CAPITAL	57,147	0.20	89,167	0.30	54,868	0.10	129,675	0.20	124,578	0.20	99,906	0.10	1,243,611	1.10
E.- GAS.CAP.IN	151,829	0.60	515,481	1.50	317,232	0.80	791,592	1.50	917,251	1.40	685,922	0.80	2,458,625	2.20
F.- PREST.NETO	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
G.- DEFI.SUPERAVIT	(21,907)	(0.10)	(40,401)	(0.10)	12,980	0.00	(329,309)	(0.60)	(210,773)	(0.30)	(296,862)	(0.40)	86,970	0.10
H.- FINANCIAMIENTO	983,787	3.80	1,532,050	4.30	1,718,201	4.10	2,422,054	4.50	2,855,685	4.20	3,159,707	3.70	6,142,672	5.60
1.Interno	858,094	3.30	1,133,547	3.20	1,551,720	3.70	2,052,941	3.80	2,526,004	3.70	2,759,309	3.30	5,001,709	4.60
2.Externo	125,693	0.50	398,503	1.10	166,481	0.40	369,113	0.70	329,681	0.50	400,398	0.50	1,133,463	1.00
Otros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

CUADRO A-4
 INGRESOS EFECTIVOS SECTOR MUNICIPAL
 (en moneda nacional corriente y como proporción del PGB)

ANCS	1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)
NIVEL NACIONAL														
S. Central	4,670,312	1.80	4,331,427	1.20	7,254,343	1.70	22,072,424	4.10	14,369,711	2.10	15,238,681	1.80	21,531,671	2.00
S. Descentralizado	48,254,472	18.70	57,620,286	16.20	75,476,959	18.10	94,484,058	17.50	115,997,939	17.10	133,157,173	15.70	191,059,386	17.50
TOTAL	52,924,784	20.50	61,951,713	17.50	82,731,342	19.90	116,556,492	21.50	130,367,650	19.20	148,395,854	17.50	212,591,057	19.40
NIVEL REGIONAL														
S. Central	876,956	0.30	947,831	0.30	907,115	0.20	2,344,129	0.40	1,441,473	0.20	1,942,003	0.20	3,403,020	0.30
S. Descentralizado	4,989,437	1.90	6,465,647	1.80	8,406,285	2.00	10,314,371	1.90	12,085,569	1.80	14,088,638	1.70	20,853,051	1.90
TOTAL	5,866,393	2.30	7,413,478	2.10	9,313,400	2.20	12,658,500	2.30	13,527,042	2.00	16,030,641	1.90	24,256,071	2.20
NIVEL COMUNAL														
S. Central	125,693	0.50	398,503	1.10	166,481	0.40	369,113	0.70	329,681	0.50	400,398	0.50	1,140,963	1.00
S. Descentralizado	858,094	3.30	1,133,547	3.20	1,551,720	3.70	2,052,941	3.80	2,526,004	3.70	2,759,309	3.30	5,001,709	4.60
TOTAL	983,787	3.80	1,532,050	4.30	1,718,201	4.10	2,422,054	4.50	2,855,685	4.20	3,159,707	3.70	6,142,672	5.60

**** LAS CIFRAS NACIONALES SE EXPRESAN EN PROPORCION 1/100 DEL PGB, LAS REGIONALES 1/10,000 DEL PGB, LAS COMUNALES 1/10,000 DEL PGB ****

CUADRO A-5
GASTOS EFECTIVOS SECTOR MUNICIPAL
(en moneda nacional corriente y como proporción del PGB)

Niveles	1965		1966		1967		1968		1969		1970	
	Montos	(%)	Montos	(%)	Montos	(%)	Montos	(%)	Montos	(%)	Montos	(%)
NIVEL NACIONAL												
S. Central	4,670,312	1.80	4,331,427	1.20	7,254,343	1.70	22,072,424	4.10	14,369,711	2.10	15,236,681	1.80
S. Descentralizado	42,852,311	16.60	51,188,107	14.40	67,840,289	16.30	92,973,320	17.20	110,446,582	16.30	132,856,315	15.70
TOTAL	47,522,623	18.40	55,519,534	15.70	75,094,632	18.10	115,045,744	21.30	124,816,293	18.40	149,094,996	17.50
NIVEL REGIONAL												
S. Central	876,956	0.30	947,831	0.30	907,115	0.20	2,344,129	0.40	1,441,473	0.20	1,942,003	0.20
S. Descentralizado	4,272,320	1.70	5,611,509	1.60	7,408,097	1.80	10,137,104	1.90	11,442,983	1.70	14,186,367	1.70
TOTAL	5,149,276	2.00	6,559,340	1.80	8,315,212	2.00	12,481,233	2.30	12,884,456	1.90	16,128,370	1.90
NIVEL COMUNAL												
S. Central	125,693	0.50	398,503	1.10	166,481	0.40	369,113	0.70	329,681	0.50	400,398	0.50
S. Descentralizado	880,001	3.40	1,173,948	3.30	1,538,740	3.70	2,382,250	4.40	2,736,777	4.00	3,056,171	3.60
TOTAL	1,005,694	3.90	1,572,451	4.40	1,705,221	4.10	2,751,363	5.10	3,066,458	4.50	3,456,569	4.10

**** LAS CIFRAS NACIONALES SE EXPRESAN EN PROPORCION 1/100 DEL PGB, LAS REGIONALES 1/1.000 DEL PGB, LAS COMUNALES 1/10.000 DEL PGB ****

CUADRO A-6
GASTOS POR CLASIFICACION ECONOMICA SECTOR MUNICIPAL
(en moneda nacional corriente y como proporcion del PGB)

ANOS	1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)
NIVEL NACIONAL														
Corrientes	36,763,187	14.30	40,920,387	11.50	52,023,453	12.50	70,405,672	13.00	88,567,575	13.10	115,018,684	13.60	152,889,654	14.00
Remuneraciones	9,720,653	3.80	10,624,537	3.00	12,994,845	3.10	17,687,912	3.30	20,766,809	3.10	25,482,971	3.00	33,737,177	3.10
Bns.Servicio	16,617,352	6.40	19,743,060	5.60	25,104,087	6.00	34,054,615	6.30	42,279,772	6.20	54,647,435	6.40	70,664,006	6.50
Intereses	0.00	0.00	0.00	0.00	104,695	0.00	137,001	0.00	67,147	0.00	31,032	0.00	66,619	0.00
Otros	10,425,182	4.00	10,552,790	3.00	13,819,828	3.30	18,526,144	3.40	25,433,847	3.80	34,857,246	4.10	48,421,852	4.40
De Capital	10,759,436	4.20	14,599,147	4.10	23,071,179	5.50	44,640,072	8.20	36,248,718	5.30	33,076,312	3.90	47,098,129	4.30
TOTAL GASTOS	47,522,623	18.40	55,519,534	15.70	75,094,632	18.10	115,045,744	21.30	124,816,293	18.40	148,094,996	17.50	199,987,783	18.30
NIVEL REGIONAL														
Corrientes	3,564,425	1.40	4,385,937	1.20	5,705,603	1.40	7,735,484	1.40	8,963,921	1.30	11,761,753	1.40	15,378,225	1.40
Remuneraciones	916,202	0.40	1,071,733	0.30	1,355,947	0.30	1,927,164	0.40	2,202,856	0.30	2,710,751	0.30	3,520,824	0.30
Bns.Servicio	1,677,601	0.70	2,248,344	0.60	2,943,215	0.70	3,964,602	0.70	4,763,853	0.70	6,051,049	0.70	7,596,298	0.70
Intereses	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Otros	970,622	0.40	1,065,860	0.30	1,406,441	0.30	1,843,718	0.30	1,997,212	0.30	2,999,953	0.40	4,261,103	0.40
De Capital	1,584,851	0.60	2,173,403	0.60	2,609,609	0.60	4,745,749	0.90	3,920,535	0.60	4,366,617	0.50	7,441,781	0.70
TOTAL GASTOS	5,149,276	2.00	6,559,340	1.80	8,315,212	2.00	12,481,233	2.30	12,884,456	1.90	16,128,370	1.90	22,820,006	2.10
NIVEL COMUNAL														
Corrientes	853,865	3.30	1,056,970	3.00	1,387,989	3.30	1,959,771	3.60	2,149,207	3.20	2,760,647	3.30	3,597,077	3.30
Remuneraciones	179,479	0.70	208,687	0.60	255,140	0.60	348,612	0.60	400,343	0.60	469,025	0.60	592,130	0.50
Bns.Servicio	430,881	1.70	592,578	1.70	776,024	1.90	1,070,230	2.00	1,332,371	2.00	1,645,615	1.90	2,049,153	1.90
Intereses	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Otros	243,505	0.90	255,705	0.70	356,825	0.90	540,929	1.00	416,493	0.60	646,007	0.80	955,794	0.90
De Capital	151,829	0.60	515,481	1.50	317,232	0.80	791,592	1.50	917,251	1.40	695,922	0.80	2,458,625	2.20
TOTAL GASTOS	1,005,694	3.90	1,572,451	4.40	1,705,221	4.10	2,751,363	5.10	3,066,458	4.50	3,456,569	4.10	6,055,702	5.50

**** LAS CIFRAS NACIONALES SE EXPRESAN EN PROPORCION 1/100 DEL PGB, LAS REGIONALES 1/100 DEL PGB, LAS COMUNALES 1/10,000 DEL PGB ****

CUADRO A-7
INGRESOS POR CATEGORIAS SECTOR MUNICIPAL
(en moneda nacional corriente y como proporción del PGB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
ANCS							
NIVEL NACIONAL							
a. Tributarios	32,600,765	38,712,265	51,338,144	67,761,470	84,365,378	93,590,691	133,084,208
b. No Tributarios	15,046,713	18,122,848	22,757,394	23,796,732	27,495,481	37,005,051	52,043,113
c. Transferencias	4,670,312	4,331,427	7,254,343	22,072,424	14,369,711	15,238,681	21,531,671
d. Otros	606,994	785,173	1,381,471	2,995,866	4,137,080	2,561,431	5,922,065
TOTAL INGRESOS	52,924,784	61,951,713	82,731,342	116,556,492	130,367,650	148,395,854	212,591,057
	12.70	10.90	12.30	12.50	12.40	11.00	11.00
	5.80	5.10	5.50	4.40	4.10	4.40	4.40
	1.80	1.20	1.70	4.10	2.10	1.80	2.00
	0.20	0.20	0.30	0.60	0.60	0.30	0.50
	20.50	17.50	19.90	21.50	19.20	17.50	19.40
NIVEL REGIONAL							
a. Tributarios	3,328,591	4,313,129	5,720,080	7,169,443	8,968,773	10,124,280	14,763,547
b. No Tributarios	1,570,288	2,001,693	2,504,427	2,835,670	2,562,973	3,714,325	4,696,443
c. Transferencias	876,956	947,831	907,115	2,344,129	1,441,473	1,942,003	3,403,020
d. Otros	90,558	150,825	181,778	309,258	553,823	250,033	1,393,061
TOTAL INGRESOS	5,866,393	7,413,478	9,313,400	12,658,500	13,527,042	16,030,641	24,256,071
	1.30	1.20	1.40	1.30	1.30	1.20	1.30
	0.60	0.60	0.60	0.50	0.40	0.40	0.40
	0.30	0.30	0.20	0.40	0.20	0.20	0.30
	0.00	0.00	0.00	0.10	0.10	0.00	0.10
	2.30	2.10	2.20	2.30	2.00	1.90	2.20
NIVEL COMUNAL							
a. Tributarios	519,690	702,414	1,024,909	1,327,411	1,719,828	1,877,351	2,455,630
b. No Tributarios	281,257	341,966	471,943	595,855	681,598	782,052	1,302,468
c. Transferencias	125,693	398,503	166,481	369,113	329,681	400,398	1,140,963
d. Otros	57,147	89,167	54,868	129,675	124,578	96,906	1,243,611
TOTAL INGRESOS	983,787	1,532,050	1,718,201	2,422,054	2,855,685	3,159,707	6,142,672
	3.80	4.30	4.10	4.50	4.20	3.70	5.60

**** LAS CIFRAS NACIONALES SE EXPRESAN EN PROPORCION 1/100 DEL PGB, LAS REGIONALES 1/1,000 DEL PGB, LAS COMUNALES 1/10,000 DEL PGB ****

CUADRO A-8
INGRESOS TRIBUTARIOS SECTOR MUNICIPAL SEGUN TIPO DE IMPUESTO
(en moneda nacional corriente y como proporción del PGB)

ANOS	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Monto	(%)										
IMPUESTO A LOS BIENES INMUEBLES (Impuesto Territorial)												
a.- Nacional	8,927,205	3.50	10,274,969	2.90	13,108,641	3.20	15,308,263	2.80	21,373,341	3.20	21,132,212	2.50
b.- Regional	614,320	0.20	635,279	0.20	1,008,145	0.20	1,138,951	0.20	1,616,265	0.20	1,686,479	0.20
b.- Comunal	204,534	0.80	305,949	0.90	346,219	0.80	398,439	0.70	609,641	0.90	593,825	0.70
IMPUESTO A LAS PATENTES (Industriales Comerciales, Registro de Vehiculos)												
a.- Nacional	7,720,807	3.00	9,171,665	2.60	12,866,790	3.10	17,995,723	3.30	23,730,009	3.50	29,976,170	3.50
b.- Regional	638,150	0.20	816,560	0.20	1,128,680	0.30	1,560,348	0.30	1,964,355	0.30	2,616,080	0.30
c.- Comunal	168,774	0.70	222,896	0.60	333,918	0.80	496,936	0.90	627,848	0.90	841,073	1.00
FONDO COMUN MUNICIPAL (Recaudado a partir de Impuesto a los Bienes Muebles y a las Patentes)												
a.- Nacional	15,952,753	6.20	19,265,631	5.40	25,362,713	6.10	34,457,484	6.40	39,262,028	5.80	42,482,309	5.00
b.- Regional	2,076,121	0.80	2,661,290	0.80	3,583,055	0.90	4,470,144	0.80	5,388,153	0.80	5,821,721	0.70
c.- Comunal	146,382	0.60	173,579	0.50	344,772	0.80	432,036	0.80	482,339	0.70	442,453	0.50
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS												
a.- Nacional	32,600,765	12.70	38,712,265	10.90	51,338,144	12.30	67,761,470	12.50	84,365,378	12.40	93,590,691	11.00
b.- Regional	3,328,591	1.30	4,313,129	1.20	5,720,080	1.40	7,169,443	1.30	8,968,773	1.30	10,124,280	1.20
c.- Comunal	519,690	2.00	702,414	2.00	1,024,909	2.50	1,327,411	2.50	1,719,828	2.50	1,877,351	2.20

**** LAS CIFRAS NACIONALES SE EXPRESAN EN PROPORCION 1/100 DEL PGB, LAS REGIONALES 1/10.000 DEL PGB, LAS COMUNALES 1/10.000 DEL PGB ****

CUADRO A-8a
INGRESOS NO TRIBUTARIOS SECTOR MUNICIPAL SEGUN TIPO DE IMPUESTO
(en moneda nacional corriente y como proporción del PGB)

ANOS	1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Monto	(%)												
MULTAS E INTERESES														
a.- Nacional	1,222,640	0.50	1,587,679	0.40	2,434,269	0.60	2,876,058	0.50	4,102,253	0.60	5,086,462	0.60	7,026,753	0.60
b.- Regional	113,023	0.00	184,906	0.10	284,412	0.10	318,292	0.10	456,705	0.10	630,411	0.10	928,420	0.10
c.- Comunal	40,798	0.20	66,830	0.20	97,100	0.20	101,537	0.20	131,450	0.20	181,888	0.20	315,064	0.30
DERECHOS DE ASEO Y DERECHOS VARIOS (Licencias, Permisos)														
a.- Nacional	4,691,766	1.80	5,479,464	1.50	6,823,511	1.60	8,575,021	1.60	10,653,643	1.60	13,522,884	1.60	17,966,252	1.60
b.- Regional	393,964	0.20	439,178	0.10	555,478	0.10	759,157	0.10	912,736	0.10	1,155,717	0.10	1,729,560	0.20
c.- Comunal	143,437	0.60	154,669	0.40	209,849	0.50	303,463	0.60	376,968	0.60	435,196	0.50	772,093	0.70
OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS (Operación Acs Anteriores, Saldos Iniciales de Caja, Recuperación de Prestamos, Venta de Activos, etc.)														
a.- Nacional	9,739,301	3.80	11,840,878	3.30	14,881,075	3.60	15,271,519	2.80	16,876,665	2.50	20,957,136	2.50	32,972,173	3.00
b.- Regional	1,153,859	0.40	1,528,434	0.40	1,846,315	0.40	2,067,479	0.40	1,747,355	0.30	2,178,230	0.30	3,431,524	0.30
c.- Comunal	154,169	0.60	209,634	0.60	219,862	0.50	320,530	0.60	297,758	0.40	264,874	0.30	1,458,922	1.30
TOTAL INGRESOS NO TRIBUTARIOS														
a.- Nacional	15,653,707	6.10	18,908,021	5.30	24,138,855	5.80	26,722,598	4.90	31,632,561	4.70	39,566,482	4.70	57,965,178	5.30
b.- Regional	1,660,846	0.60	2,152,518	0.60	2,686,205	0.60	3,144,928	0.60	3,116,796	0.50	3,964,358	0.50	6,089,504	0.60
c.- Comunal	338,404	1.30	431,133	1.20	526,811	1.30	725,530	1.30	806,176	1.20	881,958	1.00	2,546,079	2.30

**** LAS CIFRAS NACIONALES SE EXPRESAN EN PROPORCION 1/100 DEL PGB, LAS REGIONALES 1/1.000 DEL PGB, LAS COMUNALES 1/10.000 DEL PGB ****

CUADRO A-4a
SECTOR MUNICIPAL VIII REGION
EQUILIBRIO VERTICAL
(en moneda nacional corriente y como proporción del PIB)

AÑOS	INGRESOS PROPIOS (1)		IMPUESTOS		RENTAS		EQUILIBRIO		Otras Recaudaciones												
	MONTO M\$	(%)	MONTO M\$	(%)	MONTO M\$	(%)	MONTO M\$	(%)	MONTO M\$	(%)											
1985	3,328,591	1.30	1,080,846	0.60	4,088,437	1.90	878,868	0.30	5,969,303	2.30	2,630,801	1.00	2,518,375	1.00	5,148,276	2.00	188.80	51.10	113.80	85.10	96.90
1986	4,313,129	1.20	2,152,518	0.80	6,465,647	1.80	947,631	0.30	7,413,278	2.10	3,433,351	1.00	3,125,889	0.90	6,559,340	1.80	188.30	52.30	113.00	87.20	98.80
1987	5,720,080	1.40	2,684,305	0.80	8,408,385	2.00	907,115	0.20	9,315,500	2.20	4,387,189	1.10	3,928,023	0.90	8,315,212	2.00	191.90	52.80	112.00	90.30	101.10
1988	7,198,443	1.30	3,144,928	0.80	10,314,371	1.90	2,344,129	0.40	12,658,500	2.30	5,983,715	1.10	6,487,518	1.20	12,481,233	2.30	172.10	48.00	101.40	81.50	82.80
1989	8,988,773	1.30	3,118,798	0.50	12,085,590	1.80	1,441,473	0.20	13,527,062	2.00	7,172,868	1.10	5,711,780	0.80	12,884,658	1.90	188.50	55.70	105.00	88.30	93.80
1990	10,124,280	1.20	3,884,358	0.50	14,008,638	1.70	1,842,003	0.20	16,030,641	1.90	8,827,105	1.10	7,207,265	0.80	14,128,370	1.80	167.80	55.40	98.40	87.80	87.40
1991	14,783,547	1.30	6,088,504	0.60	20,853,051	1.90	3,403,020	0.30	24,256,071	2.20	11,498,422	1.00	11,353,584	1.00	22,801,068	2.10	181.90	50.20	108.30	86.00	91.40
PROM	7,789,882	1.30	3,258,308	0.50	11,028,000	1.80	1,884,847	0.30	12,912,846	2.10	6,287,340	1.10	5,760,881	1.00	12,048,270	2.00	175.40	52.20	105.80	86.70	91.50

**** LAS CIFRAS NACIONALES SE EXPRESAN EN PROPORCION 1/100 DEL PIB. LAS REGIONALES 1/10,000 DEL PIB. LAS COMUNALES 1/10,000 DEL PIB ****

CUADRO A-45
SECTOR MUNICIPAL MUNICIPALIDAD DE CONCEPCION
EQUILIBRIO VERTICAL
(en moneda nacional corriente y como proporción del PGB)

AÑOS	INGRESOS PROPIOS		INGRESOS EXTRAORDINARIOS		INGRESOS DE TRANSFERENCIAS		INGRESOS DE CAPITAL		INGRESOS DE OTROS		TOTAL		GASTOS		TOTAL		EQUILIBRIO VERTICAL			
	MONTO M\$	(%)	MONTO M\$	(%)	MONTO M\$	(%)	MONTO M\$	(%)	MONTO M\$	(%)	MONTO M\$	(%)	MONTO M\$	(%)	MONTO M\$	(%)	(1)/(1)	(1)/(2)		
1965	518.080	2,00	328.404	1,30	865.004	0,50	983.787	3,80	620.104	2,40	386.580	1,50	1.056.084	3,90	1.38.40	81,70	97,80	87,20	86,30	
1966	702.414	2,00	431.133	1,20	1.133.547	1,10	1.520.050	4,30	827.108	2,30	746.343	2,10	1.572.451	4,40	137,00	52,80	97,40	74,00	72,10	72,10
1967	1.024.909	2,50	528.811	1,30	1.561.720	3,70	1.716.291	4,10	1.090.378	2,90	814.846	1,50	1.706.221	4,10	142,30	63,90	100,80	90,30	91,00	91,00
1968	1.297.411	2,50	726.530	1,30	2.022.941	3,80	2.422.084	4,50	1.464.878	2,70	1.238.484	2,40	2.751.363	5,10	141,10	52,90	86,00	84,80	74,00	74,00
1969	1.719.828	2,50	804.178	1,20	2.524.004	3,70	2.865.686	4,20	1.627.186	2,70	1.239.282	1,80	3.096.458	4,50	136,20	59,80	83,10	86,50	82,40	82,40
1980	1.877.351	2,20	881.958	1,00	2.759.309	3,30	3.158.707	3,70	2.178.731	2,60	1.277.838	1,50	3.436.589	4,10	128,80	63,00	91,40	87,30	79,60	79,60
1991	2.456.830	2,20	2.544.078	2,30	5.001.709	4,80	6.142.672	5,80	2.861.623	2,80	3.204.279	2,80	6.065.702	5,80	178,40	47,10	101,40	81,40	82,60	82,60
PROM	1.378.318	2,30	863.727	1,50	2.286.046	3,80	2.887.737	4,50	1.548.874	2,60	1.261.949	2,10	2.801.823	4,70	148,40	55,30	86,90	84,40	81,00	81,00

SERIE POLITICA FISCAL*

- | Nº | Título: |
|----|---|
| 1 | "UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489) |
| 2 | "AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490) |
| 3 | "LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529) |
| 4 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563) |
| 5 | "POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567) |
| 6 | "AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566) |
| 7 | "LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568) |
| 8 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579) |
| 9 | "DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1) |
| 10 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622) |
| 11 | "DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1) |
| 12 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625) |
| 13 | "EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1) |
| 14 | "O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636) |
| 15 | "CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641) |
| 16 | "LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642) |
| 17 | "LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643) |
| 18 | "EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646) |
| 19 | "EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647) |
| 20 | "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648) |
| 21 | "MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649) |
| 22 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650) |

* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 23 "UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990"
(LC/L.651)
- 24 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DEFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA,
1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLITICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL
INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONOMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLITICA FISCAL
EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLITICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACION CON LA POLITICA
ECONOMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLITICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)
- 36 "POLITICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCION: EL CASO URUGUAYO,
1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACION TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS
ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASION TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANALISIS Y EVALUACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MEXICO:
1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASION FISCAL EN MEXICO" (LC/L.789)
- 42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL"
(LC/L.790)
- 43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)
- 44 "DESCENTRALIZACION FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)^{***}
- 45 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN AMERICA LATINA: EL CASO ARGENTINO"
(LC/L.794)^{***}
- 46 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA
LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)^{***}
- 47 "COORDINACION DE LA IMPOSICION GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE
NACION Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)^{***}
- 48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES"
(LC/L.797)^{***}
- 49 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y
LC/L.798/Add.1)^{***}
- 50 "LA EVASION EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO"
- 51 "EVASAO DAS CONTRIBUCOES DE EMPREGADORES E TRABALHADORES PARA
A SEGURIDADES SOCIAL NO BRASIL"
- 52 "LA COBERTURA CONTRIBUTIVA Y ESTIAMCION DE LA EVASION DE
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA"
- 53 "ORIGEN Y MAGNITUD DE LA EVASION EN EL SISTEMA DE PENSIONES
CHILENO DERIVADO DE LA CAPITALIZACION INDIVIDUAL"
- 54 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FORMAS DE MEDIR EL FRAUDE
COMERCIAL EXTERNO EN ARGENTINA"

- 55 "A EVASAO FISCAL NA AREA ADUANERA: O CASO BRASILEIRO"
56 "LA MODERNIZACION Y FISCALIZACION ADUANERA COLOMBIANA Y EL
INICIO DEL CONTROL A LA EVASION FISCAL"
57 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO DE CHILE"
58 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE
CONCEPCION, REGION DEL BIO BIO, CHILE"

*** Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.