

FUENTES PARA EL ESTUDIO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES. CHILE: SIGLO XIX

César Ross*

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo persigue el solo objetivo de reunir algunas fuentes, las más relevantes a nuestro juicio, y ordenarlas de modo tal que su clasificación se traduzca en una guía para la investigación del problema aludido. El tema municipal en general y el estudio de sus finanzas, en particular, exhiben un abandono bastante evidente en la producción chilena. Desde una perspectiva historiográfica, casi no existen trabajos de elaboración respecto de los municipios.

Encontramos, sin embargo, fuentes suficientes como para el desarrollo de historias locales, las que tendrían como fronteras los márgenes del municipio. Por cierto, exceptuando unas pocas historias comunales,¹ existen historias regionales, historias de ciudades,² etc., que, en algunos casos, han significado notables contribuciones al estudio histórico del municipio. En otros casos, los más, estas historias no han sido más que una discreta anécdota en la vida de muchas localidades.

En general, estos estudios han sido desarrollados por aficionados a la historia y por especialistas de otras disciplinas como la geografía urbana, la arquitectura, la ingeniería, etc. Estos últimos expertos, utilizando un instrumental analítico muy desarrollado para el estudio actual de los temas, han avanzado sobre áreas que los

* Profesor de la Universidad Santo Tomás, Santiago de Chile y de The American University, Washington.

¹ En esta categoría encontramos, entre otras, las siguientes: Eugenio Ringeling P., *Las Condes: un lugar con historia*, Santiago, 1985; y René León Echaíz, *Nunhue: Historia de Ñuñoa, Providencia, Las Condes y La Reina*, Editorial Francisco de Aguirre, Buenos Aires, 1972.

² Por ejemplo: de Santiago, de Tomás Thayer Ojeda, Benjamín Vicuña Mackena y René León Echaíz; de Valparaíso, del mismo Vicuña Mackena y otros; de Concepción, de Fernando Campos Harriet; de Valdivia, de Fabián Almonacid Z.

historiadores no dominan: la planificación del espacio, las concepciones estéticas, la funcionalidad y características técnicas de las obras públicas, la densidad y dispersión del espacio, etc. Con todo, y como es obvio, carecen de *background* interpretativo de la ciencia histórica.

Desde la perspectiva de la historia económica, sin embargo, el estudio de los municipios es aún muy pobre. La variable económica en los estudios municipales ha sido, en el mejor de los casos, un aspecto menor dentro del análisis general.

De este modo, el estado de la cuestión no puede ser abordado desde la perspectiva historiográfica, pues ella no ha tomado posición respecto del tema. Así, esta exposición se concentrará en las potencialidades de las fuentes.

A continuación se presentarán los mecanismos de financiamiento actual, el sistema de financiamiento durante el siglo XIX y, finalmente, el panorama de las fuentes de información para el estudio del financiamiento municipal, durante el periodo aludido.

LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

Los mecanismos de financiamiento actuales³

En la actualidad, el municipio chileno está inserto en un esquema administrativo que lo conmina al autofinanciamiento progresivo. En términos más actuales, lo empuja a la optimización de sus propios recursos, con la consiguiente disminución del rol redistributivo del Estado.

Los municipios chilenos se financian con dos tipos de ingresos: los “propios” y los “de transferencia”. Los primeros se dividen en “permanentes” y “no permanentes”, y los segundos, en los que provienen del “sector público” y los que vienen del “sector privado”.

Los ingresos propios permanentes están constituidos por aquellos derivados de la propia administración de los bienes y derechos municipales, y son de ocho tipos: impuesto territorial, permisos de circulación, patentes municipales, derechos de aseo, derechos varios, fondo común municipal, rentas de inversiones, y multas e intereses. Por su parte, los ingresos no permanentes se derivan de operaciones eventuales que, si bien ajustadas a los procedimientos administrativos, constituyen ingresos excepcionales, compuestos por venta de activos, endeudamiento, operaciones de años anteriores y saldo inicial de caja.

Los ingresos de transferencia, por su parte, son otros aportes otorgados por entidades del sector público y/o privado que no provienen de contraprestación de servicios o ventas de bienes. Los aportes públicos provienen de recursos para el

³ Una ampliación de este tema en *Finanzas Municipales*, Asociación Chilena de Municipalidades, Santiago de Chile, 1995.

cumplimiento de programas sociales. Los aportes privados están dirigidos al cumplimiento de programas específicos.

LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DECIMONÓNICOS⁴

Existe coincidencia interpretativa respecto a que, durante la colonia, la administración del patrimonio municipal fue bastante ineficiente, debido al desorden contable que reinaba en sus finanzas. Esta hipótesis, sin embargo, no ha sido probada suficientemente. La falta de estudios sistemáticos acerca del tema, otra vez impide avanzar en este tipo de precisiones.

Según Luis Ábalos Portas, este desorden contable derivado de la ausencia de “reglamentación”, comenzó a solucionarse a partir de la década de 1820. En la posindependencia, los cabildos demostraron un interés creciente por fijar normas orgánicas,⁵ las que se vincularon con los nuevos paradigmas de la administración capitalista. Sin duda, este afán de racionalización se enmarcó dentro del ordenamiento hacendístico que florecería con los ministros Rengifo y Tocornal.

Con todo, la recaudación —desde 1541 y hasta mediados del siglo pasado— no la efectuaron directamente los municipios, sino que fue entregada al mejor postor en subasta pública. Esta forma, sin embargo, fue siendo reemplazada paulatinamente por la recaudación municipal directa.

Aun cuando las constituciones de 1813⁶ y 1833⁷ incluían artículos específicos, que le conferían a los cabildos el privilegio de la recaudación directa, fue sólo en 1838 cuando comenzó la transición en el sistema de recaudación de ingresos, a través del establecimiento de las primeras patentes municipales. Éstas comenzaron a ser aplicadas en las canchas de bolas y luego a carruajes, teatros, cafés que tuviesen billares, fondas y chinganas. Así, el sistema de ramos municipales cuyos derechos cobraban los concesionarios particulares, fue siendo reemplazado por el sistema de impuesto de tasa fija, recaudado directamente por la municipalidad.

Desde la colonia y casi desde la ley de 1891 —que crea la comuna autónoma—, los ingresos municipales se dividen en dos categorías: ordinarios y extraordinarios. Los primeros provienen de la tributación permanente del municipio por concepto de los llamados “ramos municipales” y de las “rentas municipales”. Los segundos, que no están sujetos a una tasa fija ni se perciben

⁴ Uno de los pocos estudios referidos a la evolución municipal, desde una perspectiva pretérita —no historiográfica— es el valioso trabajo de Alfonso Valdevenito Infante, titulado *Evolución Jurídica del Régimen Municipal en Chile (1541-1971)*, Editorial Jurídica de Chile, 1973.

⁵ Luis Ábalos Portas, *El Cabildo de Santiago entre 1810 y 1826*, Santiago de Chile, p. 44.

⁶ Artículo 3º del capítulo “De los Cabildos”.

⁷ Artículo 119, núm. 6.

periódicamente, proceden de la venta de bienes raíces y muebles de propiedad municipal; de las herencias, legados y donaciones hechos a las municipalidades; de los empréstitos municipales; de las multas y del cobro de intereses.

Durante la colonia y primera mitad del siglo XIX, los ingresos ordinarios provenían principalmente de los “ramos municipales”. En la medida en que se fueron aprobando mecanismos de recaudación complementarios, la participación de las “rentas municipales” en la composición del ingreso ordinario comenzó a crecer en detrimento de los anteriores.

Estos “ramos municipales” constituyen, en consecuencia, los “ítemes” en los que el investigador debe colocar su atención, si se ocupa del periodo mencionado reiteradamente.

A modo de avance, es posible señalar que los citados ramos eran los siguientes: de nieves o nevería; de hacienda La Dehesa; de porteros de San José; de pregonería; de pontazgo del Maipo; de canchas de bolas o palitroque; de abastos; de zapateros, cajoneros y herreros; de cancha de gallos; de depósitos de caballos; de tendales y plaza de abastos (fusionados el 15 de febrero de 1832); de peletería; de carnes muertas y de lotería numérica.

Debido a la creciente disminución de la rentabilidad de aquellas actividades clasificadas como “ramos”, en el periodo 1833-1891 se dictaron varias leyes destinadas a incrementar las rentas municipales. Estas normas se concentraron en el derecho de sisa, que gravaba la internación de mercaderías dentro del recinto urbano de la ciudad, exceptuando las mercaderías en tránsito.⁸ Sin embargo, no lograron revertir el deterioro secular de los ingresos municipales que, hacia 1891, alcanzaron un punto particularmente dramático.

Por su parte, los ingresos extraordinarios no se transformaron en un complemento eficiente frente a la disminución de los “ramos”, especialmente por su naturaleza eventual. Así, y atendiendo a que la frecuencia del flujo financiero debía ser controlada desde el municipio, el endeudamiento se consolidó como un tipo de ingreso extraordinario. Este mecanismo comenzó con la Ley Orgánica de 1854, que dejó en manos del presidente de la república la autorización definitiva del crédito. En 1887 se creó una nueva Ley Orgánica, cuya principal innovación consistió en contemplar, en determinadas ocasiones, la aprobación de crédito por dos tercios de los regidores en ejercicio y la aprobación del Senado. La Ley Orgánica de 1891, además de especificar las causas por las cuales se podían contratar créditos, determinó que ellos debían ser acordados con el voto conforme de los tres cuartos de municipales en ejercicio y someterse a la aprobación de la respectiva Asamblea de Electores. Finalmente, la Ley Orgánica del 14 de septiembre de 1896 modificó la norma anterior, agregando la anuencia del Senado en la aprobación del crédito. Si bien la institucionalización del crédito se trans-

⁸ Leyes: 11 de agosto de 1846 y 10 de agosto de 1850, para Vallenar, Freirina, Elqui, Ovalle e Illapel.

formó en una solución para la provisión de ingresos, no terminó por satisfacer el volumen de los recursos requeridos continuamente.

Las carencias derivadas de la recaudación de ingresos ordinarios y extraordinarios, tendió a normalizarse con el dictado de la Ley sobre organización y atribuciones de las municipalidades, del 24 de diciembre de 1891.⁹

En su capítulo 5° (artículos 34 al 54), esta ley establece varios capítulos de ingresos permanentes para las municipalidades, con el fin de aumentar las rentas. Entre ellos: subvención fiscal anual, los impuestos de capitación (sic) o personal, de haberes o real, sobre ciertos artículos como alcohol y tabacos, producto de patentes profesionales, industriales y comerciales, rentas provenientes de bienes municipales y el producto de las multas, herencias, legados y donaciones.

Este cuerpo legal contribuyó eficientemente al ordenamiento de las recaudaciones municipales. Lo que la ley plantea y resuelve constituye, a todas luces, una orientación analítica certera para los investigadores.

LAS FUENTES DE INFORMACIÓN

En el terreno específico de las fuentes, es necesario advertir que en Chile se cuenta con muchas fuentes seriadas de alcance nacional, las que, a su vez, contienen valiosa información respecto del nivel local.¹⁰ Atendiendo a esta consideración, los análisis comparativos con datos agregados pueden ser desarrollados, perfectamente, a través de este tipo de fuente. Los estudios más detallados, por su parte, imponen el examen de información que sólo se encuentra en fuentes como las que se indicarán a continuación.

Fuentes manuscritas

Las fuentes manuscritas más importantes son, sin duda alguna, el Archivo del Ministerio del Interior y las Actas Municipales, ambas depositadas en el Archivo Nacional de Chile. La primera, con documentación que data de 1653, contiene variada información acerca de los municipios del país. La segunda es una fuente mucho más pequeña, pero muy valiosa, ya que provee de datos cualitativos al análisis cuantitativo que pueda construirse a partir de los presupuestos, balances y otros ejercicios contables asociados al financiamiento municipal. Las Actas Municipales pueden ser consultadas para casi todo el siglo XIX, variando de una localidad a otra.

⁹ Esta ley resulta clave en la sistematización de los ingresos municipales permanentes. Véase *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, Santiago de Chile, 1891, pp. 261-313.

¹⁰ En esta categoría deben considerarse muy especialmente los ocho censos de población del siglo XIX: 1813, 1831 (completado en 1835), 1843, 1854, 1865, 1875, 1885, 1895.

Examinemos en detalle, ahora, el contenido de estas dos fuentes manuscritas. Archivo del Ministerio del Interior: en él se deben tener en cuenta los siguientes aspectos.

En primer lugar, contiene información referida a presupuestos municipales para el periodo 1844-54, en los volúmenes 216 y 217. Estos datos son muy valiosos, ya que casi toda la información previa a 1850-60, es de compleja seriación.

En segundo término, y para todo el siglo XIX, existe información referida a correspondencia, informes y cuentas de municipales. Esta información no sólo constituye la contraparte de las políticas hacia las entidades aludidas y de los datos de los presupuestos, etc., sino que contiene la historia real de los municipios.

El Archivo del Ministerio del Interior es, en consecuencia, una fuente valiosa e ineludible.

Actas Municipales: están compiladas en un catálogo relativamente completo (núm. 32), al que los investigadores pueden acceder en el Archivo Nacional de Chile.

En primer lugar, y siguiendo el orden en que aparecen, existen actas para las ciudades y periodos que se indican: Osorno, 1864-1877; Parral, 1868-1918; Putaendo, 1855-1872; Quillota, 1773-1795; Rancagua, 1828-1879; San Bernardo, 1856-1882; San Carlos, 1855-1858; San Felipe, 1773-1885; Santiago, 1537-1921; Talca, 1759-1867; Tomé, 1861-1870; Valdivia, 1808-1809 y 1849-1869; Valparaíso, 1779-1914; 1835-1864.

En segundo término se debe agregar que esta fuente contiene, además, información respecto de elecciones municipales, correspondencia, etc.

Las Actas Municipales son una fuente muy valiosa no sólo para el estudio de las finanzas, sino también para el estudio referido al poder local. Ambos, qué duda cabe, se encuentran muy ligados y escasamente abordados para la historia chilena.

Fuentes impresas

Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno: ésta es una fuente inagotable de información, tanto para la actividad del Estado, como para la correspondiente al sector privado. Con ella se puede cubrir prácticamente todo el siglo en estudio (1811-1899), pues ella continúa hasta hoy, pero con otro nombre. Este boletín se ha desarrollado a partir de la información aparecida en el *Diario Oficial de Chile*, a contar de 1830.

Esta fuente está bien organizada pues las leyes y decretos se encuentran ordenados cronológicamente. Además se incluye un índice temático al final de cada volumen y/o al final del último (especialmente a contar de la década de 1879, cuando la información anual se expandió).

A través de esta fuente se puede rastrear todo el proceso de creación y, eventualmente, la extinción de los municipios, en cuanto unidades político-administrativas.

Al mismo tiempo, toda la legislación general, así como las normas y reglamentos específicos referidos al tema en cuestión. Adicionalmente se puede encontrar información atinente a nombramiento y destitución de autoridades municipales, etc.

Este boletín es una fuente subempleada en los trabajos historiográficos, aun cuando posee un gran potencial, no sólo por la vastedad de sus datos, sino por la continuidad que exhibe como publicación.

Diario Oficial de Chile: llamado "El Araucano" entre 1830 y 1876, es otra fuente de mucho valor para estudios que impongan seriación de datos. Al igual que el *Boletín de Leyes y Decretos*, el diario está compilado en uno o dos volúmenes anuales y al final de cada uno de ellos, el investigador encontrará un índice temático bastante riguroso.

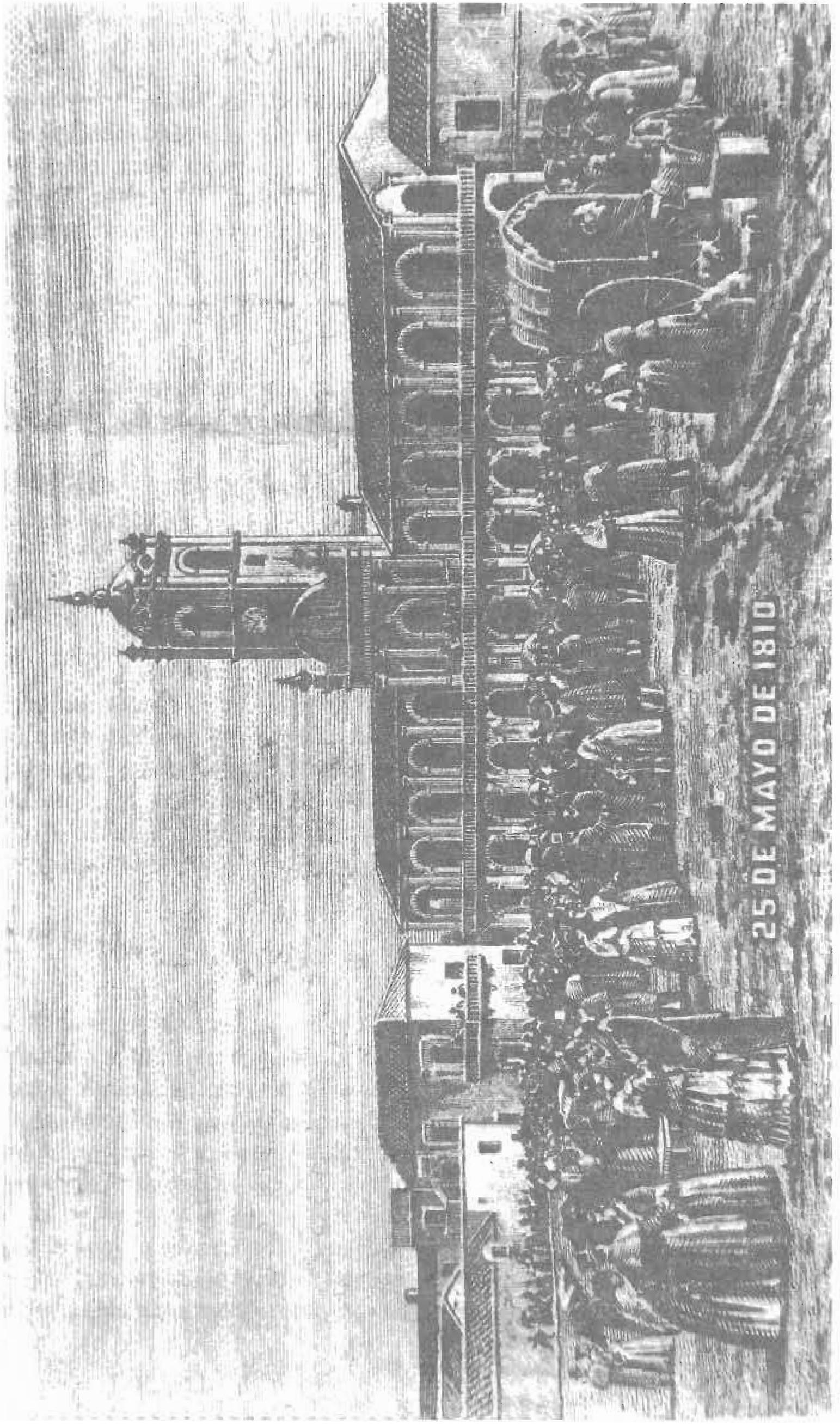
Su principal aporte al estudio de las finanzas municipales es la publicación del presupuesto anual de los municipios.

El *Diario Oficial* también publicó muchas otras informaciones útiles y complementarias al estudio del financiamiento municipal. Entre ellas, las memorias anuales de los ministros, las listas de los mayores contribuyentes (por localidad), los resultados de los censos, etcétera.

Anuario Estadístico de Chile: en el periodo 1860-74, toda la información del anuario está presentada en rubros, incluyendo información estadística descriptiva acerca de muchos temas, entre los cuales está "municipalidades y beneficencia". En el periodo 1875-1910, el mismo tipo de información se organizó en secciones independientes, dentro del volumen anual. Sólo a partir de 1911, la información del anuario comenzó a ser entregada en volúmenes separados.

CONCLUSIÓN

El examen de las principales fuentes para el estudio de las finanzas municipales lleva a las siguientes conclusiones: 1. Que las fuentes existentes son vastas, poderosas y accesibles, capaces de nutrir estudios de larga duración y de ambiciosas pretenciones empíricas. 2. Que la pequeña producción historiográfica referida o relacionada con el tema de las finanzas municipales, no guarda relación con la masa de información disponible. 3. Que las fuentes citadas aquí constituyen sólo una parte del material potencial, ya que no existe una línea de investigación en el tema municipal, que indique otras fuentes o tipos de informaciones útiles. 4. Que el controvertido tema del poder encontrará en estas fuentes, especialmente las manuscritas, un respaldo poco común en evidencias.



25 DE MAYO DE 1810