

Instituto de Historia
Pontificia Universidad Católica de Chile

RICARDO NAZER AHUMADA

LAS FINANZAS MUNICIPALES CHILENAS: 1833-1887¹.

ABSTRACT

Chilean municipalities during the 19th century were completely dependent on the government and constantly short of funds. The Constitution of 1833 contemplated municipalities which embraced large territories and various urban centers. The capital of the Department was the seat of the municipality which was under the authority of the local governor. In these conditions, municipal finances were dependent on decisions taken in Santiago.

Originally the municipalities relied on the colonial system of revenues to which were added a series of local taxes on commerce, street lighting and urban transport, with poor results. In the middle of the century, the central government provided a new financial structure based on local imposts, state subsidies and the possibility of borrowing for public works. Although municipal finances improved, sustained borrowing, especially in the large cities, led to a crisis towards 1880, when some municipalities were assigning upto 50 per cent of their income to service debts. The problem was solved thanks to the income from nitrate which allowed for the payment of the municipal debts and a complete overhaul of the municipal system known as the "Comuna Autónoma".

1.- DEL CABILDO AL MUNICIPIO: 1810 -1833

Durante el proceso independentista y la organización de la República en la Constitución de 1833, se sucedieron los ensayos políticos y constitucionales a través de los cuales se buscaba organizar el gobierno. De igual forma se pusieron en práctica distintas formas de división político-administrativa del

¹ Este artículo es fruto de la investigación "Historia Económica de Chile" desarrollada en el Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se agradece la colaboración de Pablo Camus como coinvestigador en la recopilación del material y sus interesantes comentarios.

territorio y de la estructura del gobierno local. En 1811 Carrera organizó su Junta de Gobierno con delegados que representaban a tres provincias (Coquimbo, Santiago y Concepción). No hay en ningún caso mención al gobierno de las ciudades y pueblos, subsistiendo la institución del Cabildo.

Luego de superada la reacción absolutista, el nuevo gobierno de O'Higgins en la Constitución de 1818 mantuvo la institución del Cabildo señalando que "deberán fomentar el adelantamiento de la población, industria, educación de la juventud, hospicios, hospitales y cuanto sea interesante al beneficio público". Al mismo tiempo sería "privativa de ellas la recaudación y depósitos de los propios de las ciudades y villas, que se deberán invertir en beneficio público", manteniendo en definitiva los principios básicos de la institución del Cabildo. La Constitución de 1822 mantuvo disposiciones similares en lo relativo al gobierno local².

La caída de O'Higgins y la llegada al poder de Ramón Freire precipitó la realización de un Congreso Nacional Constituyente que preparó la Constitución de 1823. La nueva Carta Fundamental fue la primera en usar el concepto de municipalidades en vez de cabildos y reglamentó detalladamente la institución en su art. 215: "habrá municipalidades en todas las delegaciones, y también en las subdelegaciones que se hallare por conveniente, compuesta de regidores, que jamás excederán de doce, y en donde sea excequible no bajaran de siete, con dos alcaldes o uno al menos". Los miembros de los municipios serían nombrados por Consejos Departamentales, siendo los nombramientos confirmados por el gobierno. Las atribuciones fijadas a las municipalidades, en su art. 218 señalaban que correspondía a las municipalidades en sus respectivos distritos: "cuidar de la policía, instrucción, costumbres, cobro de contribuciones, formar sus ordenanzas municipales sujetas a la aprobación del Senado, y atender a todos los objetos encargados en general al Consejo Departamental³.

Esta Constitución, al igual que sus antecesoras, tuvo corta vida, siendo derogada en 1825, dejando subsistente las prácticas de gobierno que existían con anterioridad. Al año siguiente se realizó un nuevo Congreso Constituyente en el cual predominó el ideario federalista de José Miguel Infante, de gran influencia sobre Ramón Freire, que culminó con la dictación del régimen federal de 1826. En materia municipal se mantuvieron las facultades ya establecidas en la Carta de 1823, pero limitadas en su carác-

² Anguita, Ricardo. *Leyes Promulgadas en Chile desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912. Constitución de 1818 y Constitución de 1822*. 51 y 102.

³ *Ibíd.* pág.139

ter de representante del poder local ante una institución denominada Asamblea Provincial, que tenía facultades relativas al gobierno legislativo y administrativo de las provincias⁴.

La fuerte oposición desatada en contra de la propuesta federalista llevó a la dictación de una nueva Carta Fundamental en 1828. Esta Constitución redactada por el abogado y literato español José Joaquín de Mora estableció un sistema unitario en el que, sin embargo, las provincias retuvieron una cierta autonomía. Dicha Carta confió el gobierno y administración interior de las provincias —las ocho establecidas en 1826— a dos organismos diferentes llamados a la mutua colaboración y equilibrio de poderes: las Asambleas Provinciales y las Intendencias⁵.

Las Asambleas Provinciales estarían compuestas por representantes elegidos en elección directa. Tenían conjuntamente con el Intendente —designado por el Presidente de la República ante una terna propuesta por la Asamblea Provincial— el gobierno y la administración de las provincias. Una de las atribuciones de la Asamblea era establecer municipalidades en todos aquellos lugares donde se creyesen necesarias, pudiendo ellas mismas calificar las elecciones municipales, además de supervigilar los actos de estas corporaciones, ya aprobando o reprobando las medidas o planes que las municipalidades les propusiesen para el desarrollo local. Dichas Asambleas se reservaban también el derecho de visita inspectiva a los establecimientos de beneficencia, de corrección, educación, seguridad, policía, salubridad y ornato⁶.

Los miembros de las municipalidades también eran de elección popular (entre siete y doce), eligiendo ellos mismos su gobernador local o alcalde, quien las presidiría. Las municipalidades estaban llamadas a desarrollar las mismas funciones atribuidas en las constituciones anteriores, a la cual se agregaban numerosas tareas en el campo de las construcciones públicas (obras de servicio y viales) como también tendentes a la implementación de acciones para promover la agricultura, la industria y el comercio, así como la educación y la cultura. Esta Constitución, al igual que las anteriores, tuvo corta vida, la batalla de Lircay en 1829 definiría el gobierno y administración del país hacia una Carta Fundamental centralista y autoritaria, conocida como Constitución de 1833.

⁴ Illanes, María A. *El proyecto comunal en Chile 1810-1891*. En revista *Historia* 27, 1993. 213-329.

⁵ *Ibid.*

⁶ Anguita, ob. cit. *Constitución de 1828*, 180

2. LA CONSTITUCIÓN DE 1833 Y EL MUNICIPIO

En la Constitución de 1833 la base del poder descansaba en la figura del Presidente de la República, el cual ejercía el gobierno interior a través de una nueva división político-administrativa del territorio (provincias, departamentos, delegaciones y subdelegaciones), en las cuales era representado por intendentes, gobernadores, delegados y subdelegados, respectivamente. En la misma Constitución la existencia de los municipios estaba considerada en el art. 122 que prescribía: "Habrà municipalidades en todas las capitales de Departamentos, y en las demás poblaciones en que el Presidente de la República, oyendo al Consejo de Estado, tuviere a conveniencia establecerla", su gobierno corría a cargo de alcaldes y regidores cuya elección se haría según el art. N° 124 "por los ciudadanos en votación directa, y en la forma que prevenga la ley de elecciones. La duración de estos destinos es por tres años"⁷.

El poder presidencial autoritario y centralista que señalaba la nueva Carta, dejaba al municipio bajo la completa dependencia del Ejecutivo. Por un parte el Presidente tenía bajo su absoluta voluntad la creación de los municipios y, por otra, su administración a través de las siguientes normas constitucionales: primero, el art. N° 127 señalaba que "el Gobernador es jefe superior de las municipalidades del departamento, y presidente de la que existe en la capital. El subdelegado es presidente de la municipalidad de su respectiva subdelegación"⁸ y, segundo, el art. N° 129 señalaba que "Ningún acuerdo o resolución de la municipalidad podrá llevarse a efecto, sin ponerse en noticia del gobernador, o del subdelegado en su caso, quien podrá suspender su ejecución, si encontrare que ella perjudica al orden público"⁹.

Respecto de sus funciones específicas, la Constitución señalaba que correspondía a las municipalidades en su territorio:

Cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y aseo; promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio; cuidar de las escuelas primarias y demás establecimientos de educación que se paguen con fondos municipales; cuidar de los hospitales, hospicios, casas de espósitos, cárceles, casas de corrección y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban; cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato que se costeen con fondos municipales; administrar e invertir los caudales propios y arbitrios, conforme la regla que dictare la ley [...] proponer al Go-

⁷ *Ibíd.* *Constitución de 1833*, 224.

⁸ *Ibíd.*

⁹ *Ibíd.*

bierno Supremo, o al superior de la provincia o del departamento, las medidas administrativas conducentes al bien general del mismo departamento; y formar las ordenanzas municipales sobre estos objetos y presentarlas por el conducto del Intendente al Presidente de la República para su aprobación, con audiencia del Consejo de Estado¹⁰.

La ley de elecciones del 30 de noviembre 1833 otorgó a las municipalidades otras atribuciones. En dicha ley pasaban a tener a su cargo la elaboración y custodia del "registro de calificaciones" de electores, y la organización y realización de las respectivas elecciones. Esta situación aumentó aún más el control del Ejecutivo respecto de la conformación de las autoridades municipales, para de esta manera poder tener un control sobre las respectivas elecciones¹¹.

A principios de 1834, al iniciarse la nueva era de los municipios, su número alcanzaba a cincuenta y dos. Repartidos de norte a sur eran los siguientes: Copiapó, Vallenar, Freirina, La Serena, Ovalle, Combarbalá, Elquí (Vicuña), Illapel, San Felipe, Los Andes, Putaendo, La Ligua, Petorca, Santiago, Victoria (San Bernardo), Rancagua, Melipilla, Valparaíso, Casablanca, Quillota, San Fernando, Caupolicán (Rengo), Curicó, Talca, Lontué, Cauquenes, Linares, Parral, Itata (Quirihue), Constitución, San Carlos, Chillán, Concepción, Rere (Yumbel), Coelemu (Tomé), Puchacai (Florida), Lautaro, Talcahuano, Laja (Los Angeles), Valdivia, Osorno, La Unión, Calbuco, Carelmapu, Chacao, Ancud, Chonchi, Lemui, Quinchao, Dalcahue, Quenac, Castro¹².

Estos municipios pertenecían a las capitales de los departamentos y su jurisdicción correspondía a la totalidad del territorio y centros poblados de los mismos; por ejemplo, el municipio de Melipilla, capital del departamento de Melipilla, tenía bajo su administración no sólo la villa de Melipilla sino también las del resto del departamento: San Francisco del Monte, Curacaví, San Antonio y Lo Gallardo. Esta definición tendría enorme trascendencia en el desarrollo urbano porque definía un conjunto de ciudades y villas como cabeceras de departamento y municipio, las cuales naturalmente tendrían el manejo de los recursos para su propio desarrollo en desmedro de los demás centros urbanos bajo su jurisdicción.

Esta jurisdicción del municipio, sin embargo, sólo se ejerció en los principales centros urbanos del departamento, los cuales estaban bajo su dependencia, debiendo acatar sus ordenanzas y reglamentos, además este debía ir en su auxilio e incluirlos en su presupuesto. Naturalmente el mundo rural mayorita-

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Anguita, ob. cit., *Ley de elecciones*. (nov. 1833). 229.

¹² *Memoria del Ministerio del Interior* 1844. 228.

rió en los departamentos quedó fuera del alcance de los municipios. A pesar que en ciertos aspectos las municipalidades podían auxiliar al campo, en el caso de la policía de seguridad, sus limitados ingresos harían que el marco legal de atribuciones y deberes que acabamos de reseñar fuera más una utopía que una realidad. En este sentido la designación para una comunidad que su centro urbano fuera capital provincial o departamental fue un privilegio notable para su desarrollo urbano porque la tendencia natural fue concentrar la inversión de los recursos públicos en dichos centros administrativos.

3. EL DIFÍCIL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

En su Memoria de 1835 el Ministro de Interior Diego Portales señalaba que “para proveer a los objetos de policía, a la manutención de escuelas, hospitales, hospicios y la construcción y manutención de los edificios de uso público, es un paso preciso el fomento de las rentas municipales, que en algunas partes apenas se puede decir que existen y en las más son escasos e inciertos”¹³.

Para Portales esta situación era razón suficiente para que los municipios fueran rigurosos y económicos en la utilización de sus escasos fondos, motivo por el cual se había tomado la providencia “de obligar a las municipalidades a que publiquen cada año un estado individual de sus ingresos y gastos”¹⁴.

El problema de los municipios, de los cuales treinta eran continuadores de los antiguos cabildos, era una estructura de ingresos heredada de la Colonia, la cual continuaba operando con escasa rentabilidad. La solución a esta situación pasó por la dictación de impuestos locales que permitieran a los municipios la recaudación de nuevos fondos. Así lo señalaron las autoridades al dictar en 1834 un impuesto de “carnes muertas” a favor de las municipalidades que gravaba el consumo del ganado vacuno y lanar en las ciudades y villas, mediante el cobro de “cuatro reales por cada cabeza de ganado vacuno que se saque al mercado y medio real por cada cabeza de ganado lanar”; y en 1835 se reestructuró el impuesto de serenos al hacerlo extensivo al alumbrado público, con lo cual cada municipio quedaba en la posibilidad de dictar una ordenanza para el cobro de la nueva contribución¹⁵.

La dictación de estos nuevos tributos era fruto de una compleja tramitación. Primero tenían que ser solicitados por los municipios individualmente; posteriormente, tenían que ser autorizados por el Ejecutivo vía Consejo de

¹³ *Memoria del Ministerio del Interior* 1835. 68.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Anguita, ob. cit., 242 y 254.

Estado, el cual tenía como criterio analizar caso a caso la autorización para el cobro de las nuevas contribuciones. Esta situación resultaba engorrosa, provocando un tramitación que, en muchos casos, demoraba años, si el Consejo de Estado consideraba que el departamento no estaba apto para dicho tributo municipal. De hecho el Ministerio del Interior consideró durante toda la primera mitad del siglo que siendo necesario "la creación de algunos nuevos impuestos municipales", estos debían estar en relación con "las necesidades y circunstancias de cada departamento, en lo que se interesan los mismos que han de pagarlos, pues conocen que ellos serán los que más directa y primordialmente han de reportar el beneficio de tal medida"¹⁶.

En relación con esta política en 1843 el gobierno ordenó a los Intendentes y Gobernadores que solicitaran a las mismas municipalidades informes sobre los recursos que podrían tocarse en cada departamento para aumentar sus fondos, "indicando escrupulosamente los objetos sobre los cuales podrían imponerse nuevos gravámenes de un modo proporcionado que no hiciera más afligente la condición de las clases menesterosas ni turbase violentamente el progreso industrial"¹⁷. La respuesta a esta iniciativa, sin embargo, no tuvo los resultados que el gobierno esperaba. El Ministro del Interior señalaba en 1844 que:

Gran número de las corporaciones se ha limitado a pedir la cesión de algunos ramos fiscales para aumentar sus entradas de propios, unas han propuesto que se graven varios ramos de la industria nacional o que se aumenten las contribuciones municipales existentes, otras han hecho indicaciones más o menos conformes con las instrucciones pedidas, sin suministrar otros datos [...] En fin, hay tal falta de uniformidad en todas las representaciones y tanta variedad y aún falta de uniformidad en las proposiciones que el gobierno se ha visto precisado a pedir nuevas noticias y a oír a las municipalidades cuyos intereses pueden estar en oposición con los de otras, para proceder con toda la madurez y circunspección que exige la gran importancia de este asunto¹⁸.

Como resultado de esta verdadera encuesta realizada a los municipios, el gobierno, teniendo presente "la urgencia de aumentar sus fondos; más en los arbitrios indicados por los mismos cabildos para este fin, encuentra malo que impongan gravámenes superiores a las ventajas que con ello se puede conseguir", resolvió ir presentando al Consejo de Estado y al Congreso Nacional aquellas iniciativas de contribuciones que consideraba adecuadas.

¹⁶ *Memoria del Ministerio del Interior* 1843. 121.

¹⁷ *Memoria del Ministerio del Interior* 1844. 226.

¹⁸ *Ibid.* 227.

De esta manera se continuó la política de seguir analizando y aprobando caso a caso las nuevas contribuciones de los municipios. Al mismo tiempo el Ejecutivo, estimando que debía tener una mayor fiscalización sobre el manejo de las rentas municipales, ante las numerosas denuncias y sospechas de abusos en la administración de los escasos recursos de los municipios, estableció en la Contaduría Mayor de la República una sección "exclusivamente contraida al examen de las cuentas de los ingresos municipales y de otros ramos que le son anexos"¹⁹.

Este mayor control sobre las municipalidades se había hecho sentir en los mismos años con la Ley de Régimen Interior promulgada el 10 de enero de 1844, que confirmó la preeminencia del Poder Ejecutivo en los asuntos municipales a través de los Intendentes, Gobernadores y Subdelegados, los cuales tendrían la presidencia del cuerpo municipal con derecho a debate y voto, y el derecho a veto de los acuerdo de la corporación. Incluso estas autoridades en ciertos asuntos podían suspender a la municipalidad del ejercicio de sus funciones si consideraba que lo obrado "perjudica al orden público o a los intereses confiado a aquel cuerpo"²⁰. Conjuntamente con esta ley el gobierno preparaba otra sobre las atribuciones y deberes de los municipios con el fin de "organizar definitivamente el poder municipal", "completar nuestro sistema administrativo y dar cima a la gran obra de nuestra organización política"²¹. Mientras se llevaba a cabo la obra legislativa, el problema del financiamiento municipal continuaba siendo la principal preocupación del Ejecutivo. Por este motivo llevó a cabo un conjunto de iniciativas destinadas a aumentar las rentas de determinados municipios: contribuciones locales, cesión de terrenos fiscales, empréstitos. De acuerdo con la política de crear tributos locales caso a caso el gobierno entregó a determinados municipios la posibilidad de cobrar nuevas contribuciones: como ser la de "Mataderos" que autorizó a la Municipalidad de La Serena (1843) y posteriormente a las de Santiago (1845) y Valparaíso (1852); la de "Carruajes" en Valparaíso (1843) y luego en Santiago (1854); la de "Carretas" en Copiapó (1846) y La Serena (1846); y la de "Pontazgo" en Concepción (1849)²².

Otra medida de ayuda a las municipalidades fue la cesión de terrenos fiscales a los municipios para diversos fines. Así en 1846 se cedieron terrenos al municipio de Valparaíso para la construcción de una nueva cárcel; en 1850 se autorizó a los municipios de Vallenar y Freirina para enajenar o arrendar

¹⁹ *Memoria del Ministerio del Interior* 1845. 357.

²⁰ Anguita, op. cit., *Ley de Régimen Interior*, 416.

²¹ *Memoria del Ministerio del Interior* 1848. 123.

²² Anguita, ob. cit., 406 a 600.

terrenos ubicados dentro de tres leguas desde el límite de su radio urbano; el mismo año se cedieron al de Valparaíso algunos terrenos fiscales ubicados dentro de su radio urbano²³. Por último, una tercera manera de generar nuevos recursos para los municipios fue autorizándolos para tomar créditos destinados a financiar su presupuesto o llevar a cabo obras públicas extraordinarias. Así en 1843 se autorizó al Ejecutivo para entregar un empréstito por \$ 10.000 al municipio de Santiago para comprar un terreno para la plaza de abastos de la ciudad; meses después la municipalidad de Valparaíso recibió en préstamo igual suma del gobierno para el empedrado de sus calles; finalmente la modesta municipalidad de Combarbalá fue autorizada para endeudarse en \$ 2.000 para construir una cárcel pública y una sala municipal²⁴.

Al finalizar la primera mitad del siglo XIX la situación financiera de los municipios se presentaba con serias dificultades, ya que sólo las corporaciones de las principales ciudades del país habían logrado tener un financiamiento importante para el conjunto de sus obligaciones. Estudiado el estado que manifestaban los presupuestos de los 52 municipios de Chile, en 1851 resultaba que tenían en conjunto un total de entradas por \$ 526.495,58: un 76% correspondía a seis municipios (Santiago, Valparaíso, Copiapó, La Serena, Concepción y Talca) sobresaliendo Santiago (\$ 152.476) y Valparaíso (\$ 124.476) al sumar ambos el 52,4% del total de las entradas de los municipios del país. El resto de los municipios (46) se repartía el 24% de las entradas produciendo una entrada promedio anual de \$ 2.738, que resultaban totalmente insuficientes²⁵. En términos de ingresos per cápita, el promedio nacional era de 0,36 pesos por habitante, correspondiendo a los seis municipios antes mencionados los mejores promedios per cápita: Valparaíso (2,5 pesos), Copiapó (1,6 pesos), Concepción (1,7 pesos), La Serena (1,4 pesos) y Santiago (0,9 peso); el resto, tenía un promedio de ingreso per cápita que no superaba los 0,2 peso²⁶.

Frente a esta situación de desigualdad entre los municipios el Ministerio del Interior estimaba que:

los cabildos van día a día tomando mayor interés en ocuparse de las parte que a ellos incumbe y que por cierto es harto importante. Nótase esto principalmente en los pueblos principales; en los demás las pocas ideas de los vecinos, los hábitos de indolencia a este respecto, la dificultad que para reunirse con frecuencia ha de encontrar una corporación compuesta de individuos que viven a

²³ *Ibíd.*

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Memoria del Ministerio del Interior 1851. Anexo Documental.*

²⁶ El cálculo fue realizado utilizando el Censo de 1854 y el Presupuesto Municipal de 1851 por departamentos.

largas distancias de la villa cabecera [...] Justo es también observar que la escasez de elementos para hacer el bien desalienta y que hay puntos en que los municipales como que no quieren asumir la responsabilidad de cuerpo encargado de mejorar la localidad, por no tener elementos para ello²⁷.

Esta situación, señalaba en seguida el Ministro Antonio Varas, justificaba "la especie de tutela que hasta cierta punto se ha ejercido en jeneral sobre las municipalidades" y esta era, en su opinión "el origen de las más importantes mejoras que se han emprendido en el régimen municipal y esto ha hecho creer algunos que dicha tutela debería mantenerse y estenderse". Sin embargo, Varas opinaba que una medida así lo único que lograría sería que se "comprimese de esa manera el interés público, entibiase el celo por la localidad y que los de más cerca e inmediatamente podían hacer el bien se desalientan, y el Gobierno se recarga de atenciones que le es imposible llenar con acierto". Finalmente el Ministro Varas opinaba que "ahora, que el poder municipal va tomando importancia en la opinión pública" era "más necesario que nunca someterlo a reglas precisas, claras y acomodadas a las actuales circunstancias del país, dando a sus atribuciones el debido ensanche", para lo cual señalaba que creía cumplir con su deber "recomendando al Congreso Nacional la ley sobre Municipalidades"²⁸.

La Ley de "Atribuciones y Deberes de la Municipalidades" del 8 de noviembre de 1854 no hizo más que confirmar la completa dependencia de los municipios a la tutela del Ejecutivo, afianzando el sistema de centralización administrativa. Efectivamente la ley entregaba amplias atribuciones al Gobernador como jefe del departamento designándolo presidente de la municipalidad y dotándolo de las siguientes atribuciones: la promulgación de las ordenanzas y reglamentos municipales que establecieran reglas de jeneral aplicación; la ejecución y aplicación de las ordenanzas, reglamentos y acuerdos municipales; la representación de la municipalidad para la administración de las propiedades municipales; la superintendencia directiva y económica sobre el manejo de los empleados; la visita periódica o extraordinaria de la caja municipal y la inspección de su contabilidad; la dirección e inspección de los trabajos municipales en la forma y condiciones acordadas; intervenir y firmar las escrituras de compra, arriendo u otros contratos; nombrar todos los empleos municipales con acuerdo de la municipalidad.

Junto con el Gobernador, el cuerpo municipal estaba compuesto por tres alcaldes y nueve regidores, elegidos por votación directa, siempre que la población del departamento no excediere de sesenta mil habitantes, en cuyo caso se nombraban dos regidores más por cada veinte mil habitantes. Respecto de

²⁷ *Memoria del Ministerio del Interior* 1850. 413.

²⁸ *Ibíd.*

las atribuciones y deberes de las municipalidades, se mantenían los señalados en la Constitución de 1833, especificadas con mayor detalle. Como novedad surgía en la administración municipal el cargo de "procurador", el cual era designado por el Presidente de la República entre una terna propuesta por la municipalidad. Como representante de los intereses de la localidad, debía velar por el buen funcionamiento legal del municipio y fiscalizar los actos de los empleados municipales; sólo podía ser privado de su cargo previo acuerdo del cuerpo municipal ratificado por el Presidente de la República.

Finalmente respecto de la administración de los bienes y rentas e inversión y contabilidad, la ley señalaba los siguientes aspectos fundamentales. Los bienes raíces de uso público no podían ser enajenados por la municipalidad, con la excepción de regularizaciones urbanas, previa aprobación del Presidente de la República; los bienes raíces destinados al servicio público (cárceles, mercados, mataderos, etc.) podían ser enajenados siempre que se proporcionara inmediatamente otro para igual función y de mejor infraestructura, y sólo podían ser gravados con hipotecas con la aprobación de al menos dos tercios de los alcaldes y regidores. Para la compra o remate de otros bienes raíces destinados a abrir calles, levantar plazas o edificios de servicio público debía contarse con la aprobación de al menos dos tercios de los alcaldes y regidores. En caso de tomar empréstitos para un obra pública este debía ser autorizado por el Presidente de la República. El arriendo de ramos de entradas municipales se haría siempre por subasta pública. Anualmente debía elaborarse un presupuesto de entradas y gastos y someterlo a la aprobación del Presidente de la República; una vez aprobado, la inversión se haría conforme al presupuesto, con lo cual ninguna partida podía invertirse en otro objeto que el destinado. La administración de las entradas municipales estaría a cargo de un tesorero, el cual debía rendir fianza²⁹.

La entrada en vigencia de la nueva ley y la elección de municipales, celebrada en abril de 1855, había producido en opinión del Ministro Varas un cambio en las corporaciones: "Se nota en ellas un nuevo espíritu y se les ve contraer sus esfuerzos a las mejoras locales que ellas deben promover y realizar. La escasez de entradas será, sin embargo, un gran obstáculo para que esos esfuerzos den mayor fruto"³⁰. Efectivamente consolidado el régimen legal de los municipios, que se mantendría hasta 1887 con sólo pequeñas modificaciones, la preocupación fundamental sería la búsqueda del financiamiento adecuado y estable para el desarrollo urbano de las ciudades, villas y aldeas bajo la administración de los municipios.

²⁹ Anguita, ob. cit., 638-649.

³⁰ *Memoria del Ministerio del Interior* 1855. 262.

4. ANÁLISIS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

La respuesta al financiamiento municipal implementada durante la segunda mitad del siglo y vigente hasta el período de reforma municipal de 1887-1891, estuvo marcada por tres vertientes fundamentales: contribuciones locales, endeudamiento y subvención estatal.

La implementación de contribuciones locales que venía haciéndose desde 1830 en forma particular municipio por municipio cambió a partir de mediados de la década de 1850 por el convencimiento del gobierno que "sería posible, con un corto número de contribuciones bien calculadas, proporcionar las entradas suficientes para las necesidades ordinarias de cada localidad"³¹. A partir de entonces se dictaron leyes generales de contribuciones municipales que prontamente se hacían vigentes en la mayoría de los municipios del país: de Pasajes de Ríos en 1855, Diversiones Públicas en 1859 y de Sisa y Carruajes en 1860, que se sumaron a las tradicionales de Carnes Muertas y de Serenos y Alumbrado.

En segundo término, el endeudamiento para financiar obras extraordinarias, que se venía practicando desde la década de 1840, se convirtió en una fuente de financiamiento permanente cuando el Gobierno llegó al convecimiento en 1857 que:

hay obras que deben servir para el presente y el porvenir y que exigen tan crecidos gastos que sería imposible efectuarlos con las entradas actuales de estas corporaciones. Reconocida la necesidad de tales obras y contando las municipalidades con fondos bastante para atender el servicio ordinario, el Gobierno cree prudente empeñar alguna parte de las rentas futuras en favor de trabajos que, sino se realizasen ahora, sería necesario ejecutarlos más tarde con un costo mayor y quedando entre tanto privada la localidad de los beneficios que estan llamados a producir³².

A partir de esta declaración, los municipios permanentemente contrajeron empréstitos para obras públicas y luego para financiar parte de sus presupuestos, alcanzando a mediados de la década de 1880 una enorme deuda.

Por último, la subvención del Estado a los municipios tuvo su origen en las revueltas revolucionarias que debió enfrentar el Presidente Manuel Montt al inicio y término de su gobierno (1851-1859), donde quedó clara la incapacidad de la policía de seguridad municipal para poder responder a las acciones armadas protagonizadas por los revolucionarios en diversas ciudades y villas. La conclusión natural fue que la falta de recursos de los municipios hacía imposible la mantención de una fuerza de policía que diera seguridad a los habitantes de ciudades,

³¹ Idem, 1860, 22.

³² Idem, 1857, 26.

villas y aldeas, motivo por el cual comenzó a entregarse un determinado aporte fiscal a los municipios destinado específicamente al financiamiento de la policía de seguridad y la mantención de los presos en las cárceles.

Una visión general del financiamiento municipal y su estructura de gastos en el período 1851-1887 la tendremos a partir del conjunto de cuadros realizados de los presupuestos municipales publicados en las Memorias del Ministerio de Interior y en los Anuarios Estadísticos de la República de Chile, que a continuación analizaremos.

El cuadro N° 1 presenta los presupuestos municipales entre 1851 y 1887:

CUADRO N° 1

PRESUPUESTOS MUNICIPALES ENTRE 1851-1887

(En pesos de cada año)

Años	Entradas locales	%	Subvención	%	T. Entradas	Gastos	Haber Debe	Municipios
1851	513.906	97,6	12.590	2,4	526.496			43
1854	700.087	82,4	149.309	17,6	849.396			43
1856	837.916	83,6	164.693	16,4	1.002.609			47
1861	1.003.660	82,3	215.605	17,7	1.219.265			50
1864	1.074.867	82,6	227.169	17,4	1.302.036	1.391.061	-89.025	50
1866	883.941	78,9	236.529	21,1	1.120.470	1.350.822	-230.352	51
1867	1.001.552	81,4	228.812	18,6	1.230.364	1.504.098	-273.733	51
1871	1.362.583	80,0	340.258	20,0	1.702.841			54
1872	1.759.878	83,3	353.749	16,7	2.113.627	2.113.627	0	55
1873	2.410.300	85,8	399.520	14,2	2.809.820	2.762.848	46.972	57
1874	2.465.152	85,3	424.134	14,7	2.889.287	2.777.043	112.243	57
1875	3.252.393	87,8	450.773	12,2	3.703.166	3.665.795	531.959	58
1876	3.172.767	87,7	445.640	12,3	3.618.407	3.632.061	-13.654	60
1877	3.142.331	86,7	480.287	13,3	3.622.618	3.128.030	494.588	60
1878	4.029.689	89,5	470.716	10,5	4.500.405	4.032.690	467.714	61
1879	4.414.716	90,9	443.568	9,1	4.858.284	4.791.980	66.304	61
1880	2.658.041	86,8	405.354	13,2	3.063.399	3.064.172	-773	62
1881	2.611.691	88,7	589.211	11,0	5.200.903	5.178.200	-22.703	62
1882	4.740.494	91,1	460.419	8,9	5.200.913	5.139.855	61.058	*
1885	4.281.485	88,2	572.429	11,8	4.853.914	5.100.015	-246.100	68
1886	3.195.932	83,0	653.011	17,0	3.848.943	4.174.780	-25.837	*
1887	3.334.492	86,1	540.992	13,9	3.874.484	3.958.267	-83.783	*

Fuente: Anuario Estadístico de la República de Chile: 1871, 1872, 1873, 1874, 1875, 1876, 1877, 1879, 1880, 1881, 1882, 1885, 1887. Memorias del Ministerio del Interior: 1851, 1854, 1856, 1861, 1864, 1866, 1867, 1886.

Nota: El número de municipios corresponde sólo a los que informaban sus presupuestos.

Para tener un estimación real del crecimiento de los presupuestos municipales llevaremos las cifras a libras esterlinas de cada año, en el entendido que la moneda inglesa tuvo escasa desvalorización el siglo pasado a diferencia del peso, que pierde valor a partir de la década de 1870. El cuadro N° 2 da cuenta de los ingresos municipales 1851- 1887 en libras esterlinas:

CUADRO N° 2

ENTRADAS MUNICIPALES 1851-1887
(En libras esterlinas de cada año)³³

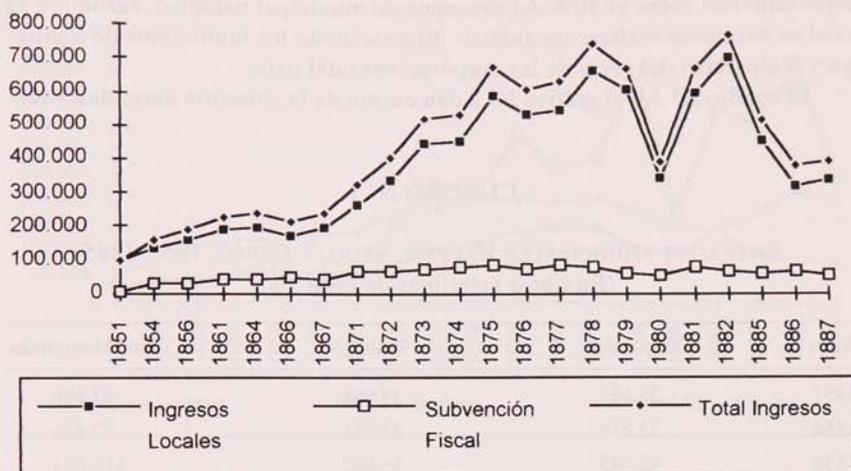
	Entradas locales	Subvención Fiscal	Total Entradas
1851	98.074	2.403	100.476
1854	132.092	28.172	160.263
1856	159.300	31.310	190.610
1861	186.901	40.150	227.051
1864	198.315	41.913	240.228
1866	171.639	45.928	217.567
1867	195.234	44.603	239.837
1871	261.031	65.184	326.215
1872	339.745	68.291	408.036
1873	449.683	74.537	524.220
1874	458.207	78.835	537.042
1875	593.502	82.258	675.760
1876	535.940	75.277	611.217
1877	550.321	84.113	634.434
1878	664.965	77.676	742.641
1879	607.251	61.013	668.265
1880	342.090	52.169	394.260
1881	594.290	75.929	670.219
1882	699.188	67.908	767.096
1885	453.547	60.639	514.186
1886	318.637	65.106	383.743
1887	340.254	55.203	395.356

Fuente: Cuadro N° 1.

³³ D' Ottone, Horacio y Cortés, Hernán. "Tasas cambiarias de Chile en relación al dólar y libra esterlina (1830-1964)". En *Boletín Mensual del Banco Central*, vol 38 n° 450, agosto 1965

GRAFICO N° 1

ENTRADAS MUNICIPALES 1851-1887
(En libras esterlinas de cada año)



Como podemos ver en el gráfico N° 1 los presupuestos municipales tuvieron un notable incremento a partir de la segunda mitad del siglo XIX, especialmente en el período 1865-1875 en que tuvo un aumento cercano al 200% debido a la implementación de un conjunto de contribuciones a nivel nacional, la incorporación de una subvención fiscal, el surgimiento de nuevos municipios y un fuerte endeudamiento. Sin embargo, a partir de la década de 1880, después de superada la caída coyuntural producto del inicio de la Guerra del Pacífico, comienza una fuerte caída de los presupuestos debido a los graves problemas de endeudamiento que enfrentaban los municipios chilenos.

En términos particulares las entradas municipales se componían entre un 80 y un 90 por ciento de las entradas municipales vía contribuciones locales, endeudamiento, multas, venta y arriendo de propiedades. El resto, entre un 10 y un 20 por ciento, eran los aportes directos del Estado para el financiamiento de la policía de seguridad y la mantención de presos. Res-

pecto de los gastos municipales, estos se incrementaban en similar proporción aunque, como podemos observar en el cuadro N° 1, la mayoría de las veces incurran en fuertes déficit que debían ser cubiertos con endeudamiento, como analizaremos más adelante. Sin embargo, debemos considerar el hecho que dos grandes municipios (Santiago y Valparaíso) en su conjunto representaban sobre el 50% del presupuesto municipal nacional, razón por la cual es necesario realizar un análisis diferenciando los municipios de Santiago y Valparaíso del resto de las corporaciones del país.

El cuadro N° 3 y el gráfico N° 2 dan cuenta de la situación antes descrita:

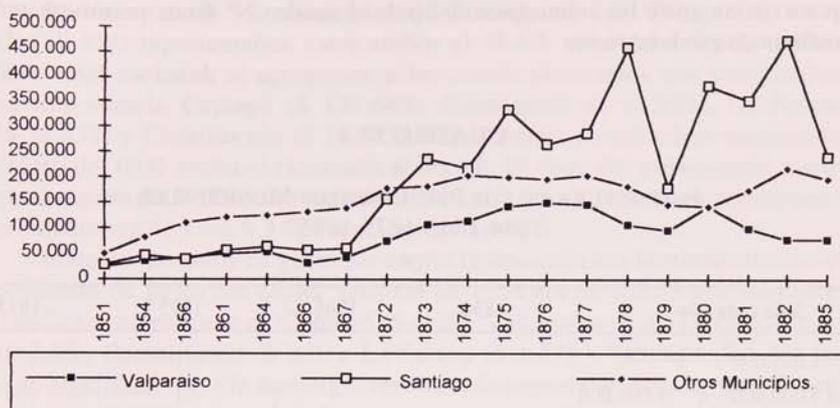
CUADRO N° 3

ENTRADAS MUNICIPALES VALPSO., STGO. Y OTROS. 1851-1885 (En libras esterlinas de cada año)

Años	Valparaíso	Santiago	Otros Municipios
1851	23.681	29.098	47.696
1854	33.856	43.981	82.426
1856	42.045	36.882	111.683
1861	49.420	56.518	121.114
1864	51.032	64.284	124.912
1866	29.761	56.955	130.851
1867	41.915	58.674	139.247
1872	74.724	155.444	177.868
1873	105.719	235.558	182.943
1874	114.137	220.088	202.817
1875	142.881	331.779	201.100
1876	151.504	264.207	195.506
1877	146.375	284.953	203.106
1878	104.936	455.117	182.588
1879	94.253	179.989	147.133
1880	144.378	381.528	143.451
1881	100.491	350.941	174.635
1882	79.126	470.491	217.479
1885	76.158	241.665	196.363

Fuente: Anexo N° 3

GRAFICO N° 2

ENTRADAS MUNICIPALES VALPARAISO, STGO. Y OTROS MUNICIPIOS
(En libras esterlinas de cada año)

Como podemos observar durante la década de 1860 se implementaron a nivel nacional un conjunto de contribuciones locales que permitieron un crecimiento de las rentas y aseguraron una base mínima de financiamiento a los municipios; empero, el crecimiento de estas rentas estaba en directa relación con la expansión urbana y comercial de las ciudades, pueblos y villas que conformaban la jurisdicción de los municipios. Naturalmente las grandes capitales de provincia y en especial Santiago y Valparaíso pudieron lograr un aumento importante de sus presupuestos con esta base de ingresos.

A partir de la década de 1870 las grandes ciudades, en especial Santiago y Valparaíso, comienzan grandes transformaciones urbana que son financiadas mediante un fuerte endeudamiento, situación que en un nivel muy inferior realizaron todos los municipios del país. Esta situación queda manifiesta en el gráfico N° 2 donde observamos un aumento espectacular de los presupuestos de los municipios de Santiago y Valparaíso, mientras los del

resto de las corporaciones tiene un crecimiento moderado. En la década de 1880 el alto nivel de endeudamiento obliga a las corporaciones a disponer importantes porcentajes de sus ingresos al pago de los intereses y amortizaciones de los empréstitos tomados en la década anterior, situación que manifestaba una crisis general del financiamiento municipal chileno.

Para tener una mayor comprensión de las diferencias de presupuestos que existían entre los municipios del país el cuadro N° 4 nos permitirá un análisis de ese fenómeno:

CUADRO N° 4
ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES
1854-1866-1875-1885

\$ de cada año	1854	1866	1875	1885
> 1.000.000			1	1
> 5.000.000 < 1.000.000			1	1
> 250.000 < 500.000		1		1
> 150.000 < 250.000	2	2		1
> 100.000 < 150.000	1		2	3
> 50.000 < 100.000		1	3	2
> 25.000 < 50.000	2	2	5	10
>15.000 < 25.000	1	4	12	16
> 10.000 < 15.000	3	8	13	13
>5.000 > 10.000	8	10	10	14
> 2.500 < 5.000	13	12	6	2
> 2.500	13	11	4	4
Total	43	51	57	68

Fuente: Anuario Estadístico de la República de Chile:1875.

Como podemos observar en el cuadro, existían enormes diferencias de presupuesto entre un par de municipios (Santiago y Valparaíso) y los del resto del país; como así mismo entre otro grupo reducido de municipios, ubicados en capitales de provincia, y la otra gran mayoría de corporaciones capitales de departamento. Evidentemente como el principal financiamiento de los munici-

pios provenía de las entradas locales (especialmente las contribuciones) los mayores centros urbanos en términos de población y desarrollo económico fueron los que tuvieron las mayores entradas produciéndose de esta manera una natural diferencia que se mantuvo y aumentó a lo largo del siglo pasado.

Efectivamente, si hacemos un análisis de la situación en 1854, al momento de promulgarse la "Ley de Municipalidades", podemos observar que los presupuestos de los municipios de Santiago (\$ 233.100) y Valparaíso (\$ 179.438) representaban entre ambos el 48,6% del total del presupuesto municipal nacional; si agregamos a los cuatro municipios que continuaban en importancia Copiapó (\$ 137.683), Concepción (\$ 41.831), La Serena (\$ 38.833) y Constitución (\$ 18.271), el porcentaje de estos seis municipios dentro del total nacional alcanzaba al 76,4%. El resto del presupuesto municipal nacional (23,5%) era repartido entre 37 municipios cuyo presupuesto promedio era de unos \$ 3.000 aproximadamente³⁴.

Visto en términos de gasto per cápita la situación era bastante similar: el promedio de gasto per cápita nacional en 1854 era de \$ 0,59 por habitante, siendo los municipios de Copiapó (\$ 4,58), Valparaíso (\$ 3,41), Concepción (\$ 2,95), Constitución (\$ 2,03), La Serena (\$ 1,47) y Santiago (\$ 1,48) los más significativos. Sin embargo, resulta más importante señalar que 29 municipios, el 65% del total de las corporaciones, tenían un promedio de gasto per cápita igual o por debajo de los \$ 0,2 por habitante³⁵.

Vista la situación 12 años después (1866) observamos que se mantienen las diferencias. Santiago (\$ 293.320) Copiapó (\$ 209.896) y Valparaíso (\$ 153.267) siguen como los municipios más importantes, aunque cabe destacar que Copiapó recibía un gran aporte fiscal para policía de seguridad después de los sucesos de la "Revolución de 1859"; seguidos de La Serena (\$ 66.971), Talca (\$ 49.043) y Concepción (\$ 42.518) los cuales en su conjunto representaban el 62,5% del presupuesto municipal nacional. El 37,4% restante estaba distribuido entre 45 municipios los cuales tenían un presupuesto promedio que bordeaba los \$ 8.000 aproximadamente³⁶.

La situación en términos per cápita se presenta bastante similar a la década pasada. El ingreso municipal per cápita nacional era de \$ 0,62 por habitante, siendo los municipios capitales de provincia los más importantes: Copiapó (\$ 5,28), Concepción (\$ 2,68), La Serena (\$ 2,54), Valparaíso

³⁴ Memoria de Ministerio del Interior 1854. Anexo documental. Presupuesto 1854.

³⁵ El cálculo fue realizado utilizando el Censo de 1854 y el Presupuesto Municipal de 1854 por departamentos.

³⁶ *Ibid.*

(\$ 2,05), Santiago (\$ 1,74), Talca (\$ 0,58); sin embargo, la gran mayoría no superaba los \$ 0,5 per cápita.

Nueve años después (1875) Santiago, producto de su crecimiento demográfico y urbano, además de un fuerte endeudamiento, era de lejos el principal municipio de Chile con un presupuesto de \$ 1.816.148 que representaba el 50,1% del presupuesto municipal nacional; así mismo representaba el mayor ingreso per cápita con \$ 9,29 por habitantes, siendo el promedio nacional de \$ 1,78. Valparaíso, por su parte, aumentó significativamente su presupuesto a \$ 782.989, también gracias a un alto endeudamiento, lo que se reflejó en un alto ingreso per cápita (\$ 7,74). Luego de estos dos municipios, destacaban Copiapó (\$ 148.511), Talca (\$ 122.663) y Concepción (\$ 57.442), los que en conjunto, con los anteriormente nombrados, representaban el 79% del presupuesto municipal nacional, lo que significaba un aumento de la distancia entre los municipios de mayores y menores entradas. Estos últimos (52) debían repartirse sólo el 21% del presupuesto municipal nacional, resultando un presupuesto promedio de \$ 12.000 pesos aproximadamente, con un ingreso per cápita por debajo de un peso³⁷.

Por último, diez años después (1885), en las vísperas de una profunda reforma al financiamiento municipal la situación era la siguiente: Santiago se mantenía como el principal municipio del país con un presupuesto (\$ 2.281.318) que representaba el 47% del presupuesto municipal nacional, una baja respecto a años anteriores donde su presupuesto había bordeando los \$ 3.000.000, debido a fuertes recortes presupuestarios destinados a superar un alto endeudamiento; en segundo lugar se mantenía Valparaíso con un presupuesto de \$ 718.929, inferior al de 1875 pero en el promedio de sus últimos años, marcando un estancamiento. Luego de estas dos grandes corporaciones surgía como importante Iquique (\$ 293.279), relegando a los municipios tradicionales de Talca (\$ 141.558), Copiapó (\$ 112.500), Chillán (\$ 106.911), Concepción (\$ 96.881) y La Serena (\$ 91.554). Estos ocho municipios representaban el 79% el presupuesto municipal nacional, con lo cual las 60 corporaciones restantes sólo representaban el 21%, con un presupuesto promedio de \$ 16.000 pesos aproximadamente³⁸.

En términos de ingreso municipal per cápita, el promedio nacional era 1,92 pesos por habitante. Sorpresivamente la ciudad de Iquique se presentaba con el segundo mayor ingreso per cápita nacional (8,87 pesos), evidenciando la riqueza salitrera, entre Santiago y Valparaíso que tenían un ingreso per cápita de 9,63 y 6,24 pesos respectivamente. En segundo nivel se

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ *Ibíd.*

presentaban las capitales provinciales con ingresos per cápita menores: Copiapó (\$ 3,79), La Serena (\$ 2,49), Talca (\$ 2,02), Chillán (\$ 1,76), Concepción (\$ 2,40). En otro rango 47 corporaciones tenían un ingreso per cápita inferior a un peso³⁹.

Entrando al análisis del financiamiento municipal estudiaremos en términos más particulares cómo se generaban las entradas locales, la subvención estatal y el endeudamiento municipal.

En primer término, un estudio de las entradas locales de los municipios entre 1851-1886 nos permitirá formarnos una idea general de las distintas leyes y ordenanzas de contribuciones locales. Las contribuciones más antiguas correspondían a una serie de ordenanzas coloniales que permitían un financiamiento precario de los cabildos y que se prolongaron hasta el período repúblicano. Por ejemplo, había contribuciones a los establecimientos o actividades de diversiones públicas (fondas, chinganas y ramadas) o actividades de comercio (aguada, pregonería). Otro tipo de ingreso era el que permitía al cabildo el remate de los animales aparecidos en la zona urbana sin dueño reconocido, además de los tradicionales "censos" y arriendo de dehesas y ejidos⁴⁰.

A partir de 1834 se crearon una serie de contribuciones destinadas a aumentar las rentas de los municipios, siendo una de las más antiguas e importante en el tiempo las que gravaban el consumo de los animales vacunos y ovinos. Efectivamente, en julio de 1834 se dictó una ley conocida como de "Carnes Muertas" con el "fin de aumentar los arbitros municipales de todos los pueblos" en ella se establecía una contribución dividida en dos categorías: la primera afectaba a los municipios considerados de primer orden (Santiago, Valparaíso, Concepción, Talca y La Serena) donde se cobrarían cuatro reales por cada cabeza de vacuno que se sacara al mercado (recoba) y medio real por cada cabeza de ovino, en tanto que en el resto de las corporaciones se cobrarían 3 reales por los vacunos y un cuarto de real por los ovinos⁴¹.

Esta contribución prontamente se aplicó en todos los municipios del país y se convirtió en una de las principales fuentes de ingresos, como lo señala el cuadro N° 5.

A partir de la década de 1840 los municipios comenzaron a construir mataderos municipales para tener un mayor control de la higiene, lo cual

³⁹ El cálculo fue realizado utilizando el Censo de 1885 y el Presupuesto Municipal de 1885 por departamentos

⁴⁰ *Memoria del Ministerio del Interior, 1851: anexo documental, Presupuesto Municipal 1851.*

⁴¹ Anguita, ob. cit., Tomo I, 242.

CUADRO N° 5

CONTRIBUCIÓN DE RECOVAS Y MATADEROS:
1851-1886 (En pesos de cada año)

Años	Recovas - Mataderos (\$ de cada año)	% del Total Ingreso
1851	101.491	19,7
1854	73.952	10,6
1856	70.386	8,4
1861	77.716	7,7
1864	108.926	10,1
1866	93.506	10,6
1867	96.386	9,6
1871	299.510	22,0
1872	315.746	17,9
1873	347.668	14,4
1874	417.397	16,9
1875	453.684	13,9
1886	752.652	23,6

Fuente: Anexo N° 1

motivó al gobierno para autorizar a los municipios de La Serena (1843) y Santiago (1845) que hicieran obligatorio que las carnes que se destinaran al consumo de sus habitantes sólo pudieran ser beneficiadas en los mataderos municipales, con lo cual se aumentaban los ingresos por este ramo⁴². Esta medida se hizo extensiva a todos los municipios del país en 1866 al dictarse una ley que dispuso la obligación de vender carne en las ciudades, pueblos y villas sólo provenientes de mataderos; la cual estuvo acompañada de ordenanzas que fijaban los derechos correspondientes⁴³.

Complementando estas medidas comenzaron a dictarse ordenanzas donde se fijaban los límites dentro del territorio departamental que cubrían los respectivos municipios donde tendría jurisdicción la ordenanzas. Así, por

⁴² *Ibid.* págs. 406-464.

⁴³ Municipalidad de Santiago. *Recopilación de Leyes, Ordenanzas, Reglamentos y Disposiciones Municipales vijentes en el territorio municipal de Santiago*. 1909, 1182.

ejemplo, en 1847 mediante un decreto supremo Santiago fijó sus límites donde debía cobrarse el impuesto de "Carnes Muertas"; así mismo, en 1861 el municipio de Rancagua estableció que este impuesto sólo podría cobrarse en la ciudad de Rancagua y en los poblados de Codegua, San Francisco de Mostazal, Población Salinas, La Costa, Linderos, Maipo, Alto Jahuel, Valdivia, Alhue, Peumo, Coltauco, Idahue, Doñihue, Miranda, Buín y Machalí, quedando el mundo rural naturalmente fuera de tal obligación⁴⁴.

Por último en 1873 se refundió la ley de Carnes Muertas con la de Mataderos, estableciéndose las siguientes disposiciones: se autorizaba a las municipalidades donde hubiere mataderos a cobrar un impuesto de hasta 45 centavos en Santiago y Valparaíso y de 30 centavos en las demás provincias, por cada cien kilogramos de peso bruto de los animales que en dichos mataderos se beneficiaran para el consumo de sus habitantes; al mismo tiempo, se señalaba que en los poblados del territorio municipal sólo podría venderse carne beneficiada en su matadero y que una ordenanza municipal debía señalar los límites urbanos de cada poblado donde tendría validez la contribución⁴⁵.

Promulgada la nueva ley prontamente estuvo en vigencia en casi todas las municipalidades siendo una de las más importantes para el financiamiento municipal, ya que como lo demuestra el cuadro N° 5 la contribución alcanzó en algunos años sobre el 20% de las entradas municipales, superando incluso en algunas ocasiones al propio aporte fiscal. Naturalmente la recaudación de esta contribución tenía directa relación con el tamaño del municipio, destacando Santiago, Valparaíso, Concepción, Curicó Talca, Chillán y posteriormente Iquique y Antofagasta.

Otra contribución importantes fue la conocida como de "Serenos y Alumbrado". Su origen se remonta a 1835 cuando el Congreso Nacional aprobó un proyecto de ley que "autorizaba al Presidente de la República para hacer un nuevo repartimiento en la contribución denominada de serenitos, que pagaba el vecindario de Santiago y hacerla extensiva al mejoramiento del alumbrado público de la población". Se autorizaba al mismo tiempo al mandatario para hacer extensiva esta contribución al resto de los municipios del país⁴⁶. En el curso del siglo XIX la contribución fue más conocida como de alumbrado público. En 1851 más de la mitad de las corporaciones cobraban este tributo que resultaba una de la principales en-

⁴⁴ *El Araucano*, N° 2.344 oct. 1861.

⁴⁵ Municipalidad de Valparaíso. *Recopilación de Leyes, reglamentos y Ordenanzas de municipio de Valparaíso*, 1902, 532

⁴⁶ Anguita. ob. cit., tomo I, 254

tradas; mientras que en 1867 prácticamente todos los municipios tenían la contribución, con la excepción de ocho.

El reglamento para hacer efectivo el cobro de la contribución partía de la base que esta afectaba a todos los "edificios públicos, iglesias, casas, sitios, cuartos de arriendo y establecimientos industriales comprendidos dentro de los límites en que el alumbrado se estableciera". Estos a su vez se dividían en diferentes clases, estableciéndose tributos diferenciados de acuerdo al avalúo que se efectuaba de la propiedad; en el caso de los establecimientos comerciales se cobraba de acuerdo al avalúo (orden) que tenía en la Ley de Patentes. Para un mejor entendimiento pondremos el ejemplo del cobro de contribución de Serenos y Alumbrado de la ciudad de Caldera establecido en 1865:

los fundos y establecimientos gravados por la contribución se dividirán en seis clases: a la primera, corresponden las casas y sitios de habitación dentro de la población; a la segunda, la iglesia parroquial, la Aduana, la administración de correos, la administración de estanco, el resguardo, la gobernación marítima y demás edificios ocupados por oficinas fiscales; a la tercera, las casas de comercio y almacenes de primer orden; a la cuarta, los almacenes de segundo orden, tiendas de primer orden, escritorios, despachos de viveres y licores por mayor, hoteles, fábricas y establecimientos industriales de primer orden; a la quinta, tiendas de segundo orden, casas de martillo, boticas, panaderías, despachos, fondas, fábricas y establecimientos industriales de segundo orden; y a la sexta, los despachos de tercer orden, cigarrerías, cocinerías, puestos de frutas y verduras, canchas de bolas y establecimientos de artes y oficios de tercer orden. Los edificios comprendidos en la primera clase pagarán un tres por ciento sobre sus respectivos arrendamientos efectivos o calculados; los de segunda cinco pesos mensuales; los de tercera, cuatro; los de cuarta, tres; los de quinta dos; y los de sexta uno. Los establecimientos de comercio, de artes y oficios y despacho de licores pagarán la contribución que se asigna en el artículo anterior, además de la que corresponda al fundo en que esta situado. La contribución que afecta a los edificios se exigirá de las personas que se hallen en posesión de ellos, sean propietarios, arrendatarios, depositarios o bajo cualquier otro título⁴⁷.

Esta forma se cobrar la contribución se aplicó en el resto de los municipios del país con las naturales diferencias de aranceles de acuerdo a las características particulares de cada municipio. La contribución a los largo de los años se convirtió en una de las más importantes y en algunos años en la principal, según se desprende del cuadro N° 6:

⁴⁷ *El Araucano* N° 2.849, 1

CUADRO N° 6

CONTRIBUCIÓN DE SERENOS Y ALUMBRADO:
1851-1886 (En pesos de cada año)

Años	Serenos y Alumbrados (\$ de cada año)	% del Total Ingreso
1851	82.461	16,0
1854	139.748	20,0
1856	165.383	19,7
1861	259.585	25,9
1864	265.908	24,7
1866	269.101	30,4
1867	282.064	28,2
1871	366.758	26,9
1872	376.346	21,4
1873	420.936	17,5
1874	458.873	18,6
1875	492.922	15,2
1886	406.188	12,7

Fuente: Anexo N° 1

El alumbrado público a cargo de los municipios se entregaba a empresas o empresarios contratistas los cuales en una primera etapa a través de faroles de vela, sebo, aceite de nabo o ballena iluminaban las plazas, edificios públicos y calles principales. Hacia mediados del siglo XIX se pudo contar con el sistema de alumbrado a gas hidrógeno, para lo cual surgieron empresas que a través de privilegios exclusivos entregaron iluminación pública y privada, llegando los municipios a acuerdos para la iluminación pública mediante este sistema. La primera ciudad iluminada con gas fue Copiapó en 1853, luego Valparaíso en 1856 y Santiago en 1857. Posteriormente se agregaron La Serena en 1865, Concepción en 1870, mientras que el resto de la ciudades había optado por un sistema denominado de "parafina" (gas líquido de mala calidad que se vaciaba en los faroles e iluminaba por algunas horas). Hacia finales de siglo surgían empresas de alumbrado a gas hidrógeno en Quillota (1884), Talca (1885), San Felipe (1887), Antofagasta (1888) y Viña del Mar (1889)⁴⁸.

⁴⁸ Ricardo Nazer y Gerardo Martínez. *Historia de la Compañía de Consumidores de Gas de Santiago. Gasco S.A. 1856-1996*. Santiago.

Otras contribuciones importantes fueron las que gravaron el abastecimiento y comercio de sustancias alimenticias en los mercados de abastos y el comercio ambulante (ferias libres) en las plazas y calles de las ciudades. Estas contribuciones cuyos orígenes también se remontan en ciertos aspectos a la Colonia comenzaron a ser reglamentadas a partir de la segunda mitad de siglo XIX, al dictarse numerosas ordenanzas y reglamentos en los distintos municipios del país.

El cuadro N° 7 da cuenta de las entradas de Abastos y de Sombras y Tendales:

CUADRO N° 7

CONTRIBUCIÓN DE ABASTOS, SOMBRAS Y TENDALES: 1851-1875 (EN PESOS DE CADA AÑO)

Años	Abastos-Sombras y Tendales (\$ de cada año)	% del Total Ingreso
1851	60.446	11,8
1854	71.625	10,2
1856	110.804	13,2
1861	181.194	18,1
1864	165.851	15,4
1866	160.595	18,2
1867	148.822	14,9
1871	98.838	7,3
1872	109.474	6,2
1873	169.242	7,0
1874	161.557	6,6
1875	165.990	5,1

Fuente: Anexo N° 1

Como podemos observar, en 1854 las entradas de ambas contribuciones alcanzaban al 10,2% del total de las entradas municipales, siendo la principal la de Abastos que se cobraba en 32 de los 53 municipios; mientras la de Sombras y Tendales sólo se cobraba en un municipio. Esta situación se mantuvo hasta fines de la década de 1860 cuando recién comenzaron a dictarse ordenanzas de Sombras y Tendales en los municipios del país: Talca (1866),

San Fernando (1868), Ancud (1969) Santiago (1872), Quillota (1875), Melipilla (1872), Linares (1873). La información recopilada sobre las entradas municipales por contribuciones desaparece en 1875 y posteriormente reaparece en 1886. En esta última fecha, ambos impuestos municipales han desaparecido, probablemente por la reforma a la ley de Patentes que pasa a ser considerada renta municipal.

La ordenanza de Abastos, como señalamos, tenía como fin regular el abastecimiento y comercio de sustancia alimenticias, para ejemplificar esta contribución presentaremos la ordenanza de Abastos de Valparaíso de 1864: en primer lugar, esta prohibía dentro del territorio municipal "la venta al por menor o mayor de artículos de abastos nocivos o adulterados", además indicaba que "las aves silvestres o de caza y los huevos de ellas sólo podrán introducirse al territorio municipal desde 1° de abril hasta el 1° de octubre"; en segundo lugar, señalaba que estaba "prohibido vender fuera de los mercados municipales las sustancias alimenticias frescas, que a continuación se expresan: carne, pescado y marisco, aves domésticas y silvestres, legumbres, hortalizas y frutas; el tercer lugar, se señalaba que los puestos de venta dentro de los mercados municipales se dividirían en tres clases" y los que los ocupen pagarán diariamente veinte y cinco, treinta y cinco y cincuenta centavos, según la clase a que pertenezcan; por último, se indicaba que habría un juez de abastos a cargo de los mercados y el cumplimiento de las normas, los cuales además subastarían los puestos cada determinado tiempo⁴⁹.

La ordenanza de Plazas y Tendales por su parte regulaba el comercio ambulante en calles y plazas. Un ejemplo para ilustrar resulta la ordenanza de la ciudad de Los Andes en 1876: en primer lugar, esta señalaba que "se establecía un impuesto denominado de Plazas y Tendales que se cobraría diariamente y por asiento, entendiéndose por tal una extensión de dos metros cincuenta centímetros"; en segundo lugar, señalaba que los puestos o asientos de carne, mariscos o pescado deberían establecerse dentro del mercado de abastos, a menos que el gobernador lo autorizara fuera de este recinto, mientras los demás puestos podían establecerse en el mercado, la plaza o calles públicas⁵⁰.

Luego pasaba a señalar la tarifa para el cobro del impuesto, la cual era la siguiente: "puestos de carne animal vacuno mayor de un año veinte centavos; por puesto de carne de ternero, carnero, oveja, cordero, cerdo doce centavos; puestos de pescado, marisco, aves domésticas o de caza, legumbres de toda clase, loza, zapatos, ropa hecha, o que expendieran artículos de

⁴⁹ *El Araucano*, N° 2.754, 1.

⁵⁰ *Idem*. N° 4.633, 1.

cocinería, frutas, frituras, dulces, refrescos y toda clase de bebidas y comestibles, pagarían diez centavos. Se señalaba además que no pagarían derecho alguno los puestos que se establecían en casas particulares (pagaban por la Ley de Patentes) ni los vendedores ambulantes que recorrieran las calles a pie o a caballo, salvo que tomaran asiento en algún lugar⁵¹.

Otra contribución fue la que gravó a todos los carruajes de uso particular y público que circularan por las calles de los centros poblados de los territorios municipales. Los antecedentes de esta contribución se remontan a 1843 cuando la municipalidad de Valparaíso estableció una contribución a todos los carruajes de uso público destinado al transporte de personas dentro de la ciudad. Posteriormente en 1854 la municipalidad de Santiago estableció un impuesto de patentes a todos los carruajes que circularan dentro de los límites urbanos de la ciudad, cuyo producto se invertiría en mejorar las calles de Santiago, el cual se dividía en cinco clases: doce pesos para ómnibuses o carruajes de cuatro ruedas y más de dos asientos, seis pesos para carruajes de dos a cuatro ruedas con dos asientos, cuatro pesos para los carros o carretas tirados por bueyes, tres pesos para los carros o carretas tirados por animales cabalgares y dos pesos para los carros o carretas tirados por animales cabalgares. Quedaban libre de este impuesto los carruajes, del Presidente de la República, del Ejército y de la beneficencia. La Contribución se pagaría una vez al año y se entregaría una patente consistente en una plancha de metal que se colocaría en el carruaje en un lugar visible⁵².

Un par de años más tarde, cuando el Gobierno tomó la decisión de establecer un conjunto de contribuciones de carácter general, la de carruajes fue promulgada a nivel nacional en noviembre de 1860. En su artículo primero se establecía que los "carruajes de cualquier clase que rodaren en las ciudades o villas de un departamento pagarán una contribución a beneficio de la municipalidad respectiva. Exceptuándose los que estuvieren destinados al servicio del Estado, de las parroquias, de los establecimientos de beneficencia y los que estuvieren gravados con una patente a favor de otras municipalidades"⁵³. El Presidente de la República quedaba además autorizado para establecer esta contribución en los departamentos que lo solicitaran o para modificarlos en los municipios donde existía.

En vigencia la nueva ley durante la década de 1860 fueron numerosos los municipios a los que les fueron aprobados por el gobierno el cobro de la nueva contribución: en 1861, a los de Santiago, Valparaíso y Copiapó se

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² Anguita, *ob. cit.*, tomo I, 627.

⁵³ *Ibíd.*, tomo II, 98

sumaron Quillota y Talca; unos años después, en 1867, ya eran 21 los municipios que cobraban la contribución de carruajes, para finalmente durante la década de 1870 la gran mayoría de las corporaciones pasó a tener esta contribución entre sus entradas⁵⁴. Naturalmente en la medida que mayor fue el número municipios que tenían entre sus entradas la contribución esta aumentó su porcentaje dentro del total de las entradas municipales para estabilizarse en torno a un 4%, según podemos observarlo en el cuadro N° 8:

CUADRO N° 8

CONTRIBUCIÓN DE CARRUAJES 1851-1886 (En pesos de cada año)

Años	Carruajes (\$ de cada año)	% del Total Ingreso
1851	6.392	1,2
1854	10.200	1,5
1856	27.642	3,3
1861	30.196	3,0
1864	43.426	4,0
1866	41.090	4,6
1867	39.930	4,0
1871	65.952	4,8
1872	74.616	4,2
1873	100.743	4,2
1874	119.573	4,9
1875	112.656	3,5
1886	151.068	4,7

Fuente: Anexo N° 1

Las ordenanzas aprobadas en los distintos municipios establecieron, según el criterio aplicado en la municipalidad de Santiago, cinco clases de patentes de vehículos, pero su valor variaba dependiendo del municipio. Por lo general en las ciudades capitales de provincia los valores eran parecidos a los de Santiago y en las capitales de departamento valores inferiores, encon-

⁵⁴ *Memorias de Ministerio del Interior: 1861-1867-1886.*

trándose pocos municipios con estructuras de tarifas de similares. Conjuntamente con la ordenanza de contribuciones surgieron reglamentos para el tránsito de estos vehículos, estableciéndose una serie de normas: los carruajes debían transitar por la derecha, en las noches debían llevar un farol con luz al lado derecho indicando el número de patente, horario para el lavado de los coches, etc. Igualmente los carruajes de uso público fueron sometidos a estrictas normas para el traslado de pasajeros, siendo la más importante la que fijaba las tarifas por su servicio⁵⁵.

Otra contribución permanente en las arcas municipales fue la de diversiones públicas. Su origen se remonta a la Colonia, cuando los cabildos cobraban un permiso para desarrollar en las ciudades y pueblos las siguientes actividades de diversión pública: peleas de gallos, corridas de toros, carreras de caballos, fondas y festividades; posteriormente en la primera mitad del siglo XIX surgieron con fuerza los billares y las canchas de bolas.

El cuadro N° 9 da cuenta de las entradas que producía la contribución y su porcentaje en el total de entradas municipales:

CUADRO N° 9
CONTRIBUCIÓN DE DIVERSIONES PÚBLICAS.
1851-1886 (En pesos de cada año)

Años	Diversiones Públicas (\$ de cada año)	% del Total Ingreso
1851	25.498	5,0
1854	30.249	4,3
1856	41.862	5,0
1861	53.381	5,3
1864	66.961	6,2
1866	36.423	4,1
1867	38.087	3,8
1871	47.584	3,5
1872	47.597	2,7
1873	54.971	2,3
1874	56.297	2,3
1875	57.944	1,8
1886	49.053	1,5

Fuente: Anexo N°1

⁵⁵ Ver ordenanzas de carruajes en *El Araucano*, nos 2.746; 2.235; 2.334; 2.346; 2.350; 2.749; 2.768; 3.200 y 3.353.

Como podemos observar, en 1851 la contribución aportaba el 5% de las entradas municipales, siendo las principales diversiones públicas que pagaban el impuesto: carreras de caballos y reñideros de gallos, canchas de bolas, fondas, festividades y billares. Como esta contribución se cobraba en un poco más de mitad de los municipios del país el Congreso Nacional autorizó al Ejecutivo, en octubre de 1852, para "establecer una contribución sobre los establecimientos de diversiones, a favor de las municipalidades en cuyo territorio existen aquellas"⁵⁶.

A partir de esta ley, la contribución de diversiones públicas fue establecida en la gran mayoría de los municipios de país, aumentando su participación en las entradas municipales al 6,2% en 1864, donde quedó prácticamente estancada perdiendo su peso relativo en las entradas municipales. Al comenzar la década de 1870 empezaron a suprimirse y controlarse la realización de numerosas diversiones públicas, lo que llevó a una disminución de las entradas por esta contribución: los reñideros de gallos fueron suprimidos en 1876, la fondas y "chinganas" fueron controladas y reducidas dentro de las ciudades; de igual manera varios carnavales y juegos coloniales comenzaron a desaparecer.

Otros impuestos tenían una importancia regional, como los de Pasajes de Ríos y Pontazgo en la Zona Central y Sur y de minerales en el Norte Chico. Los primeros (pasaje de ríos a través lanchas o balsas o de pontazgo habilitando puentes) fueron entregados a determinados municipios para que por una parte se hicieran cargo de esta labor y por otra obtuvieran fondos. Por su parte el impuesto de minerales que beneficio a los municipios del Norte Chico y de Aconcagua estuvo directamente relacionado con el auge de exportación de cobre y plata (1830-1870), estableciéndose a través de varias leyes contribuciones a favor, siendo la más importante la del 20 de octubre de 1852 en la cual se autorizaba al Presidente de la República para aplicar una parte de los derechos de exportación de estos minerales a favor de determinados municipios.

Una visión de su papel en total de las entradas municipales lo entrega el cuadro N° 10.

Haciendo un recuento podemos señalar los siguientes municipios que tenían derecho de pasaje de ríos y pontazgo: San Felipe y Los Andes pasaje y pontazgo del río Colorado (1827), Melipilla pasaje del río Maipo, Rancagua pontazgo del río Cachapoal, Curicó pasaje del río Claro (1855), Vichuquén pasaje del río Mataquito (1872), Lontué pasaje del río Lontué (1869), Quirihue pasaje del río Itata, Concepción pasaje del río Bío-Bío

⁵⁶ Anguita, ob. cit. tomo I, 601.

CUADRO N° 10

CONTRIBUCIÓN DE PASAJE DE RÍOS, PONTAZGO Y MINERALES:
1851-1886 (En pesos de cada año).

Años	Pasaje de ríos	%	Pontazgo	%	Minerales	%
1851	2.317	0,5	13.196	2,6	18.972	3,7
1854	17.120	2,4	3.470	0,5	33.741	4,8
1856	20.346	2,4	3.626	0,4	32.976	3,9
1861	22.326	2,2	5.080	0,5	63.400	6,3
1864	32.374	3,0	2.999	0,3	92.876	8,6
1866	26.790	3,0	2.710	0,3	47.620	5,4
1867	29.566	3,0	2.600	0,3	113.120	11,3
1871	14.611	1,1	5.394	0,4		0,0
1872	14.872	0,8	5.681	0,3		0,0
1873	15.405	0,6	4.802	0,2		0,0
1874	13.839	0,6	5.346	0,2		0,0
1875	11.315	0,3	5.120	0,2		0,0
1886	23.824	0,7	13.303	0,4	11.185	0,3

Fuente: Anexo N° 1. Nota. En \$ de cada año y % del Total de Ingresos Municipales.

(1856) y pontazgo del río Andalién (1856), Arauco pontazgo y pasaje de ríos, Osorno pasaje de ríos (1864) y Vadivia pasaje de río y derecho de muelle (1857). Contribución de minerales tenían desde 1851 los municipios de Copiapó, Vallenar, Freirina, la Serena y Ovalle; agregándose posteriormente Caldera, Illapel y Los Andes.

Una segunda fuente de financiamiento municipal era una subvención que el gobierno entregaba a los municipios. Esta tuvo su origen en la revuelta contra el gobierno de Manuel Montt en 1851, cuyos principales protagonistas fueron los grupos liberales y radicales de Copiapó, La Serena, San Felipe y Concepción. Sofocada la rebelión el gobierno quedó profundamente preocupado de la ineficacia de la policía de seguridad a cargo de las municipalidades y la necesidad de tomar medidas al respecto:

La acción municipal en la época de la rebelión, se contrajo en algunos puntos, a las necesidades que las circunstancias ponían de bulto, el aumento y la organización de la policía de seguridad. La experiencia adquirida ha hecho patente la ineficacia de la fuerza a que está confiada en casi todos los pueblos,

la seguridad de las personas y propiedades y la conservación de la tranquilidad y el orden⁵⁷.

Como la principal dificultad para sostener una fuerza de seguridad eficiente era de índole económico el gobierno decidió, a partir de 1851, entregar una subvención a los municipios para el sostenimiento de las fuerzas de seguridad y la mantención de los presos en las cárceles. El cuadro N° 11 da cuenta de la subvención y su porcentaje dentro del total del presupuesto municipal nacional:

CUADRO N° 11
SUBVENCIÓN FISCAL: 1851-1886
(En pesos de cada año)

Años	Subvención Fiscal	% del Total Ingreso
1851	12.590	2,4
1854	149.309	17,6
1856	164.693	16,4
1861	215.605	17,7
1864	227.169	17,4
1866	236.529	21,1
1867	228.812	18,6
1871	340.258	20,0
1872	353.749	6,7
1873	399.520	14,2
1874	424.134	14,7
1875	450.773	12,2
1876	445.640	12,3
1877	480.287	13,3
1878	470.716	10,5
1879	443.568	9,1
1880	405.354	13,2
1881	589.211	11,3
1882	460.419	8,9
1885	572.429	11,8
1886	653.011	17,0
1887	540.992	13,9

Fuente: Anuario Estadístico de la República de Chile: 1871, 1872, 1873, 1874, 1875, 1876, 1877, 1879, 1880, 1881, 1882, 1885, 1887. Memorias del Ministerio del Interior: 1851, 1854, 1856, 1861, 1864, 1866, 1867, 1886.

⁵⁷ Memoria del Ministerio del Interior, 1852, 16

Como podemos observar, el salto de 1851 a 1854 demuestra claramente la incidencia revolucionaria. En este último año el aporte fiscal estuvo dirigido al municipio de Copiapó, donde se entregó una suma de \$ 84.000 que resultaba ser más de la mitad del total de la subvención nacional y aumentaba notablemente el presupuesto de este municipio situándolo entre los más importantes del país. Otras ciudades con subvenciones importantes fueron Santiago (\$ 39.000), Valparaíso (\$ 18.000) y Concepción (\$ 3.600).

En los siguientes años aumentaron los municipios subvencionados, en especial después de los sucesos revolucionarios de 1859, que nuevamente tuvieron como protagonistas a los grupos liberales y radicales de las ciudades de Copiapó, La Serena, Santiago y Concepción, resultando en 1861 un nuevo aumento en la subvención de la ciudades mencionadas. En el resto de los municipios la subvención no era significativa: en 1861 de 48 municipios sólo 18 la recibían. Esta situación hacía de la policía de seguridad una fuerza ineficiente como lo señalaba el Ministro del Interior en 1863:

el sostenimiento de una fuerza de policía origina importantes gastos y muy pocas de nuestras municipalidades, o mejor dicho ninguna de ellas, tiene rentas suficientes con que hacerlo; así es preciso llevar el déficit por medio de auxilios ordinarios y extraordinarios sacados de fondos nacionales. Si en las capitales de provincias y en las cabeceras de contados departamentos se encuentran regularmente resguardadas las personas y la propiedad por la fuerza de policía, a pesar de que esta es aun insuficiente, no sucede lo mismo en los campos. Allí lejos de tener una organización aplicable a todas las subdelegaciones, la policía apenas existe⁵⁸.

A partir de estos hechos poco a poco el gobierno aumentó los municipios que pasaban a tener una subvención. En 1872 de los 56 municipios del país 43 recibían subvención, siendo los principales Copiapó, Santiago, Valparaíso, Talca, La Serena y Concepción; mientras que entre los 13 no subvencionados se encontraban Nacimiento, San Carlos, Linares, Constitución, Lontué, Vichuquen, Melipilla, Casablanca, Los Andes, Putaendo, Combarbalá, Elqui y Freirina. Diez años después casi la totalidad de los municipios recibían la subvención, con la sola excepción de Valparaíso, Puerto Montt y San Luis de Gonzaga. Los principales subvencionados eran Santiago, Copiapó, La Serena, Talca y Concepción.

La tercera fuente de recursos municipales fue el endeudamiento. Como señalamos, el Ejecutivo llegó a la conclusión que una salida al problema de

⁵⁸ Archivo Macional. *Archivo Ministerio del Interior* vol. 48. (datos relativos a la Memoria de 1863).

aumentar las rentas municipales sin imponer nuevos impuestos pasaba por la posibilidad de los municipios de tomar empréstitos. Esta posibilidad quedaba abierta para los municipios previa autorización del Presidente de la República, vía Consejo de Estado, quien autorizaba al municipio su endeudamiento y hacía recomendaciones respecto a cómo debía invertirse los dineros, la tasas de interés, amortizaciones e hipotecas.

Las posibilidades de endeudamiento eran variadas. En un primer momento fueron los prestamistas, casas de crédito, casas comerciales; luego, con el surgimiento de la Ley Bancos los municipios pudieron recurrir a la Banca en busca de empréstitos. Así mismo los municipios de Santiago y Valparaíso tuvieron la posibilidad de realizar emisiones de bonos municipales con notable resultado. Los empréstitos tuvieron como objetivo financiar obras de adelanto local como mercados, mataderos, arreglo de calles, nivelación de acequias etc.; pero posteriormente pasaron a cubrir los déficit presupuestarios de los municipios más importantes. Cabe señalar que durante la década de 1870 las corporaciones entraron en un nivel de endeudamiento que hizo crisis en la década de 1880, cuando los municipios debían disponer en algunos casos de casi la mitad de sus entradas para el pago de intereses y amortización de los créditos tomados.

Un análisis de este endeudamiento resulta sólo del estudio de algunas fuentes que van dando señales de su evolución, como son las autorizaciones para tomar créditos y el pago de intereses y amortizaciones contenidos en los presupuestos municipales. A partir de esta fuente presentaremos una reseña de este proceso. Hacia 1855, de la revisión de los presupuestos encontramos por ejemplo que el municipio de Copiapó había tomado varios créditos de prestamistas pagando intereses del 12%⁵⁹. Por su parte el de Santiago pagaba 8% de interés por un préstamo de \$ 43.000 destinado a la construcción del primer Teatro Municipal, el mismo interés por un préstamo de \$ 10.000 para la construcción de un malecón, además de un 10% de interés por un empréstito de \$ 10.000 tomado para cubrir el déficit presupuestario de 1851⁶⁰.

Durante la década de 1860 aumentó el número de municipios que recurrieron al crédito para solventar sus gastos. Por ejemplo, en 1868 la municipalidad de Freirina fue autorizada para tomar un crédito por \$ 20.000 destinado al "auxilio de la fábrica de la Iglesia de Carrizal Alto", construir el edificio de la escuela de Carrizal Alto, adquirir edificios para la escuela de Huasco y Labrar, construir una recoba en el puerto de Huasco, un cemento-

⁵⁹ *El Araucano* n° 1.578, 1

⁶⁰ *Idem.*, n° 1.583, 2

rio en Huasco Bajo, compostura de calles y puentes y arreglo de la recoba de Freirina; el pago de este empréstito se realizaría con un interés del 8% anual y una amortización de 1% semestral⁶¹.

Otro ejemplo singular resulta de la municipalidad de Talca, la cual fue autorizada el mismo año (1868) para "contratar un empréstito hasta por la suma de \$ 50.000 o emitir bonos por igual cantidad; no pudiendo en el primer año tomar en préstamo o emitir bonos por más de \$ 20.000"; en ambos casos, se indicaba que el interés no debía superar el 10% y su destino estaría destinado a la construcción de un matadero público, nivelación de acequias, compostura de calles y dar agua a las propiedades municipales"⁶².

El endeudamiento experimentado en la década de 1860 quedó claramente señalado en 1872, cuando de un total de 56 municipios 27 estaban pagando intereses y amortización de créditos. Entre los más endeudados figuraban Santiago que pagaba entre intereses y amortizaciones \$ 157.230, Copiapó \$ 78.095, Valparaíso \$ 55.588. En su conjunto los municipios endeudados pagaban \$346.458 pesos en intereses y amortizaciones, que representaban un 16,4% de sus gastos anuales⁶³. Durante la década de 1870 y hasta mediados de la década de 1880 el endeudamiento de los municipios aumentaría en forma espectacular, en especial los de Santiago y Valparaíso. Un ejemplo de lo anterior resulta de revisar los presupuestos municipales de 1880 donde de un total de 58 municipios 41 tienen deudas, pagando \$ 3.089.616 en intereses y amortizaciones anuales, correspondiendo a Santiago (\$ 2.283.941) y Valparaíso (\$ 656.377) los mayores montos⁶⁴.

En 1886 el gobierno publicó la siguiente lista dando cuenta de la magnitud de la deuda (Cuadro N° 12 pág. siguiente):

Del análisis de la lista resulta que de una deuda de \$ 7.039.827 el 58% correspondía al municipio de Santiago (\$ 3.860.476), un 32% al municipio de Valparaíso (\$ 2.258.432), un 10,7% a las 21 capitales de provincia (\$ 753.319) y el 2,3% restante (\$ 167.600) a las 29 capitales de departamento, lo cual permite concluir que el sistema de financiamiento basado en el endeudamiento permitió que sólo aquellas ciudades con mayor capacidad económica pudieran disponer de la entrada de capitales para sus proyectos de desarrollo urbano, mientras que los municipios pobres rara vez pudieron disponer de capitales por esta vía.

⁶¹ Archivo Nacional. Archivo Ministerio del Interior, vol. 506.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Anuario Estadístico de la República de Chile*, 1872, 181.

⁶⁴ *Ibid.*, 1880, 221.

CUADRO N°12

DEUDA MUNICIPAL 1886

Municipios	Deuda en pesos	Servicio Anual	Tipos de Interes
Tacna	42.320	9.603	9-10%
Tocopilla	2062		
Antofagasta	9.346		
Copiapó	10.6046	14.349	6-8-
Caldera	7.825	800	6%
Freirina	6.000		
Vallenar	2.660	439	12%
La Serena	70.707	14.610	6-8, 5-10%
Coquimbo	47.250	4.663	5-6-8%
Vicuña	751	117	
Ovalle	32.552	3.625	7%
Illapel	3.297	200	8-12%
San Felipe	20.00	3.800	9%
La Ligua	4.340	932	4-10%
Los Andes	12.386		7%
Valparaíso	2.258.432	254.261	5-6-7-8-9-10%
Quillota	6.000	480	8%
Santiago	3.860.476	373.676	5-6-7-8%
San Bernardo	2.140	85	4%
Melipilla	4.581	1.010	8-9%
Rancagua	8.974	1.002	7%
San Fernando	2.150	130	5-8%
Curicó	43.323	3.575	5%
Talca	173.678	15.725	6-8%
Cauquenes	600	60	10%
Constitución	3.000		
Itata	500	50	10%
Linares	8.000	340	7-10%
Chillán	105.816	9.450	6-10%
Concepción	131.514	8.925	6-7-8%
Talcahuano	12.000	1.100	5%
Coelemu	5.100		5-12%
Laja	17.545	1.218	7-9%
Nacimiento	12.100	1.100	
Mulchén	1.213		
La Unión	1.354	20	10%
Puerto Montt	2.500	250	10%
Carelmapu	164		
Mauñín	160		
Osorno	300	30	10%
Ancud	10.800	1.083	8-9.5%
Total	7.039.827,7	726.712,2	

Fuente: Memoria Ministerio del Interior 1886.

El espectacular endeudamiento de Santiago y Valparaíso se realizó fundamentalmente durante las décadas de 1870 y 1880 mediante el sistema de emisión de bonos municipales, como queda demostrado en los cuadros N° 13 y N° 14:

CUADRO N° 13

EMISIÓN DE BONOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO. 1865-1890 (En pesos de cada año)

Fecha de Emisión	Monto de Emisión Pesos	Tipo de Amortización	Tipo de Interés
		Anual	Anual
1° octubre 1865	100.000	2%	8%
1° abril 1868	70.000	2%	8%
1° octubre 1871	200.000	2%	8%
1° octubre 1872	600.000	2%	8%
1° abril 1873	300.000	2%	8%
1° octubre	240.000	2%	8%
1° abril 1881	570.000	2%	6%
1° julio 1882	300.000	2%	6%
1° abril 1883	300.000	2%	6%
1° abril	25.000	2%	6%
1° octubre 1883	16.000	2%	6%
1° enero 1884	109.000	2%	7%
1° abril 1884	300.000	2%	7%
10 noviembre 1884	71.000	2%	7%
1° abril 1885	200.000	2%	7%
1° abril 1887	500.000	2%	7%
1° enero 1889	447.000	2%	7%

Fuente: Molina, E., *Bosquejo de la Hacienda Pública*. Santiago 1889.

Todas las emisiones realizadas por el municipio de Santiago fueron colocadas en su totalidad, siendo su servicio realizado semestralmente mediante sorteo. Estos recursos estuvieron destinados en una primera etapa al desarrollo urbano de Santiago, en especial a principios de década de 1870 cuando el intendente B. Vicuña Mackenna realizó una profunda transformación urbana de la ciudad; posteriormente gran parte de las emisiones no tuvieron otro destino que cubrir los déficit presupuestarios del municipio. De hecho,

en 1877 la municipalidad apremiada por las deudas tuvo que tomar un crédito por \$ 800.000 pesos con un banco de la capital, pagadero en 41 cuotas semestrales de \$ 44.000, con un 4% de interés semestral⁶⁵.

La emisión de bonos municipales también fue una práctica habitual en el municipio de Valparaíso, según el cuadro N° 14:

CUADRO N° 14

EMISIÓN DE BONOS DEL MUNICIPIO DE VALPARAÍSO. 1872-1889 (En pesos de cada año)

Fecha de Emisión	Monto de Emisión Pesos	Amortización		Tipo de Interés	
		Anual		Anual	
2 enero 1872	146.500	1%		7%	
2 enero 1875	486.000	1%		7%	
30 junio 1878	300.000	4%		10%	
1° septiembre 1879	600.000	2%		8%	
1° marzo 1882	200.000	4%		6%	
30 junio 1884	200.000	2%		7%	
1 julio 1884	214.000	2%		5%	
11 septiembre 1885	200.000	2%		7%	
20 febrero 1886	86.000	2%		7%	
15 febrero 1887	200.000	2%		7%	
1° septiembre 1887	500.000	2%		7%	
1° septiembre 1887	200.000	2%		7%	
1° septiembre 1887	300.000	2%		7%	
16 septiembre 1889	25.000	1%		6%	

Fuente: Molina, E., *Bosquejo de la Hacienda Pública*. Santiago 1889.

Las emisiones del municipio de Valparaíso comenzaron en la década de 1870, siendo colocadas todas en sus totalidad, con la excepción de la tercera y cuarta emisión del 1° de septiembre de 1887, donde sólo se colocaron \$ 125.000 y \$ 198.000 respectivamente. Al igual que el municipio de Santia-

⁶⁵ Archivo Nacional, *Archivo de la Municipalidad de Santiago*, vol 257, fs.70-80.

go estas emisiones estuvieron destinadas a financiar déficit presupuestarios (2 enero de 1875, 1° septiembre de 1879, la primera del 1° de septiembre de 1887) y las otras a obras de desarrollo urbano: parque municipal, agua potable, Teatro Victoria, expropiación de terrenos⁶⁶.

Estudiado el financiamiento municipal entraremos al tema del gasto. Para esto sólo contamos con información estadística detallada para el período 1872-1886 donde centraremos nuestro análisis, período que sin embargo está muy marcado por el tema del endeudamiento.

En primer término el cuadro N° 15 presenta el gasto en personal: policía de ornato y salubridad pública y empleados más los gastos de escritorio:

CUADRO N° 15

GASTO EN PERSONAL Y ARTÍCULOS DE ESCRITORIO
(En pesos de cada año)

Años	Policía de Ornato y S. Público	%	Empleados y A. de escritorio	%
1872	316.376	15,0	233.406	11,0
1873	567.213	20,5	219.638	7,9
1874	477.451	17,2	227.583	8,2
1875	397.383	10,8	256.922	7,0
1876	525.550	14,5	302.509	8,3
1877	495.952	13,7	279.621	7,7
1878	416.515	9,2	294.892	6,5
1879	351.448	11,5	306.157	10,0
1880	336.305	6,5	253.835	4,9
1881	217.047	4,5	314.225	6,6
1882	320.916	6,2	322.798	6,3
1885	592.494	11,6	436.269	8,6

Fuente: anexo N° 2 Nota. En \$ de cada año y % del total del gasto municipal.

En estos dos ítemes el gasto estaba en su mayor parte destinado al pago de sueldos al personal municipal. La policía de ornato y salubridad pública

⁶⁶ Evaristo Molina, *Bosquejo de la Hacienda Pública de Chile*, 1889, 279.

era la encargada de velar por el aseo y ornato de la ciudad, la inspección de la salubridad pública en mercados, mataderos, abastos y materias afines, y la vigilancia del cumplimiento de las distintas ordenanzas dictadas por los municipios que regulaban la vida urbana.

Su número dependía del tamaño del municipio. Por ejemplo, en 1870 el municipio de Chillán —de tamaño mediano— tenía una policía de aseo y salubridad compuesta por “un inspector de policía, un ayudante del juez de abastos, un cabo de plaza, un jardinero de plaza principal, tres carretoneros, un mayordomo del alumbrado público, cinco lampareros y una matrona”⁶⁷; mientras que el municipio de Santiago tenía una policía urbana de 120 personas, donde se contaban un inspector y cuatro ayudantes, 80 carretoneros para el aseo, repartidores de agua, cuidadores de jardines y plazas públicas, además del gasto en mantención de los animales de los carretones, el cuidado y reparación de baños públicos⁶⁸.

El gasto en empleados y gastos de escritorio también dependía del tamaño del municipio. Si tomamos nuevamente el ejemplo de Chillán y Santiago para 1870 resulta que la planta del primer municipio se componía de un procurador municipal, un tesorero del departamento, un secretario municipal y el portero⁶⁹; mientras el de Santiago tenía un numeroso personal que se repartía en las diferentes secciones: secretaría municipal, tesorería, inspectores y jueces de abastos y mataderos, personal de mercados y mataderos, recaudadores de contribuciones de carruajes y alumbrado, guardias de plazas, etc.⁷⁰.

Otro ítem importante era la policía de seguridad pública y la mantención de los presos que se presenta en el cuadro N° 16.

Este gasto en policía de seguridad y mantención de presos era uno de los más onerosos dentro del presupuesto municipal. Existían policías de seguridad y cárceles en todas las ciudades y pueblos cabeceras de departamento, variando el número de sus integrantes de acuerdo al tamaño y capacidad económica del municipio. Así por ejemplo en 1887 la policía de seguridad de Santiago contaba con 2 jefes, 40 oficiales, 90 clases y 532 soldados; por su parte la de San Felipe contaba con un jefe, 2 oficiales, 10 clases y 40 soldados; y la de Ancud con un jefe, 5 clases y 36 soldados⁷¹. En las cárceles el gasto incluía al personal, la alimentación y cuidado de los presos y la mantención del edificio.

⁶⁷ *El Araucano*, n° 3.471, 1

⁶⁸ *Idem.*, n° 3.476, 1

⁶⁹ *Idem.*, n° 3.471, 1

⁷⁰ *Idem.*, n° 3.476, 1

⁷¹ *Memoria del Ministerio de Interior*, 1887. XVI.

CUADRO N° 16

GASTO EN POLICÍA DE SEGURIDAD Y PRESOS.
(En pesos de cada año)

Años	Policía de Seguridad	%	Mantenición de presos	%
1872	572.923	27,1	98.193	4,6
1873	557.883	20,2	130.613	4,7
1874	725.567	26,1	98.824	3,6
1875	700.681	19,1	133.820	3,7
1876	695.760	19,2	136.924	3,8
1877	794.943	22,0	155.670	4,3
1878	741.428	16,5	168.871	3,7
1879	849.758	27,7	144.316	4,7
1880	1.057.884	20,4	134.096	2,6
1881	1.208.533	25,2	116.207	2,4
1882	1.032.967	20,1	109.499	2,1
1885	1.232.718	24,2	142.818	2,8

Fuente: Anexo N° 2. Nota. En \$ de cada año y % del total del gasto municipal.

Otro ítem donde el gasto municipal se presenta bajo son los de obras públicas, instrucción pública y beneficencia, según lo presenta el cuadro N° 17:

CUADRO N° 17

GASTO EN OBRAS PÚBLICAS, EDUCACIÓN Y BENEFICENCIA.
(En pesos de cada año).

Años	O. Públicas	%	Instrucción Pública	%	Beneficencia	%
1872	326.461	15,4	66.260	3,1	36.785	1,7
1873	333.838	12,1	81.511	3,0	19.666	0,7
1874	86.371	3,1	68.922	2,5	12.076	0,4
1875	241.163	6,6	84.590	2,3	23.122	0,6
1876	73.974	2,0	53.950	1,5	18.253	0,5
1877	59.544	1,7	57.735	1,6	19.708	0,5
1878	81.350	1,8	66.847	1,5	13.275	0,3
1879	59.158	1,9	64.108	2,1	18.380	0,6
1880	32.387	0,6	65.569	1,3	13.118	0,3
1881	144.220	3,0	55.143	1,2	19.750	0,4
1882	360.211	7,0	72.100	1,4	28.995	0,6
1885	629.541	12,3	67.917	1,3	34.923	0,7

Fuente: Anexo N° 2. Nota. En \$ de cada año y % del total del gasto municipal.

En materia de instrucción pública y beneficencia el gobierno llevó a cabo su gestión a través de la acción directa de los Intendentes y Gobernadores de acuerdo a los planes del Ministerio de Interior en el caso de la beneficencia y del Ministerio de Justicia e Instrucción en el caso de educación, quedando el papel de los municipios al apoyo en alguna materia específica como la mantención de un edificio, pago del algún profesor o médico; empero, resultaba un gasto irrelevante dentro del gasto total del gobierno en beneficencia e instrucción, que se maneja a través de los ministerios respectivos e intendencias. En el caso de la obras públicas la acción del municipio en la mantención de caminos, puentes y otras materias resultó importante, por lo menos hasta 1874.

Finalmente tenemos el gasto en pago de intereses y amortización de las deudas municipales y los gastos extraordinarios e imprevistos que presenta el cuadro N° 18:

CUADRO N° 18

GASTO EN PAGO EN DEUDA MUNICIPAL Y EXTRAORDINARIOS E IMPREVISTOS (En pesos de cada año).

Años	Intereses y amortizador de deudas	%	Extraordinarios e Imprevistos	%
1872	346.458	16,4	116.761	5,5
1873	485.558	17,6	366.923	13,3
1874	526.205	18,9	554.039	20,0
1875	1.339.031	36,5	489.080	13,3
1876	1.163.583	32,0	661.554	18,2
1877	1.354.989	37,6	390.151	10,8
1878	2.555.513	56,7	164.709	3,7
1879	1.123.340	36,7	147.503	4,8
1880	3.089.616	59,7	185.297	3,8
1881	2.423.158	50,6	293.692	6,1
1882	2.669.474	51,9	222.890	4,3
1885	1.719.982	33,7	243.350	4,8

Fuente: Anexo N° 2

El pago de intereses y amortización de las deudas municipales, como observamos en el cuadro, fue en aumento conforme se incrementaba el endeudamiento municipal. Como hemos visto en el tema de financiamiento las mayores deudas correspondían a los municipios más importantes, con lo cual eran estos los que debían destinar mayores porcentajes de sus ingresos a este ítem. En el caso de los gastos extraordinarios estos se mantuvieron moderados, con la excepción de algunos años en que fueron cargados a este ítem gastos de otras áreas, de las cuales no tenemos información.

5. A MODO DE CONCLUSION: UN PROCESO DE CAMBIO, "LA COMUNA AUTÓNOMA".

A partir de la década de 1880 frente a la crisis evidente de los municipios surgieron voces dentro del gobierno y en el Congreso Nacional llamando a una profunda reorganización del sistema municipal en el país. Del debate sobre el tema surgieron las siguientes conclusiones respecto a las modificaciones que debían ponerse en práctica: descentralización administrativa de los municipios respecto del Ejecutivo (autonomía municipal); el término de los municipios departamentales, con la creación de un mayor número de municipios; búsqueda de una solución al grave problema del endeudamiento municipal y creación de un nuevo sistema de financiamiento municipal.

Como resultado del debate a mediados de la década se llevaron a cabo diferentes acciones para superar la crisis municipal. En primer lugar, el 12 de septiembre de 1887 se promulgó una nueva Ley sobre la Organización y Atribuciones de las Municipalidades que tenía como principal novedad:

la creación del cargo de alcalde como funcionario independiente de la autoridad administrativa y con facultades propias perfectamente determinadas; en la independencia absoluta de las municipalidades para acordar el presupuesto de sus gastos anuales y hacer la inversión de sus recursos con arreglo a él, y sin más limitaciones que la responsabilidad personal de los municipales que acordaren inversiones superiores a las entradas; y en la supresión de todas las facultades que la ley actual confería al Gobernador o Subdelegado, y al Presidente de la República y Consejo de Estado para aprobar, modificar o retardar los acuerdos municipales y rever sus resoluciones⁷².

El Gobernador o Subdelegado, sin embargo, quedaba a cargo de todos los actos de administración de los ramos o servicios municipales que no

⁷² *Memoria del Ministerio del Interior*, 1888, VII

habían sido confiado a los alcaldes. Figuraba entre estos la dirección de la policía de seguridad, la vista periódica o extraordinaria de la caja municipal y la inspección de la contabilidad; formar el presupuesto anual de la municipalidad, dividido en dos secciones (del Alcalde y el Gobernador), dictar providencias de carácter accidental para atender la seguridad del vecindario, girar a cargo de la tesorería municipal, sin sujeción a presupuesto en caso de una calamidad pública. De esta manera la pretendida autonomía municipal resultaba ser sólo un división de poderes, donde el Gobernador seguía manteniendo mayor control sobre el municipio que el propio alcalde.

Respecto de la creación de nuevos municipios, frente a la gran cantidad de centros urbanos en desarrollo debido a la expansión del territorio y el aumento de la población urbana, la respuesta del gobierno fue la creación de nuevas provincias y departamentos con lo cual surgían inmediatamente nuevos municipios. Así en 1883 surgió la provincia de O'Higgins, con los departamentos de Maipo, Rancagua y Cachapoal; en 1884 el departamento de Chillán se dividió en tres: Chillán, Bulnes y Yungay; el mismo año surgieron los departamentos de Chañaral y Taltal; la provincia de Tacna con los departamentos de Tacna y Arica; en 1887 las provincias de Malleco y Cautín, con los departamentos de Angol, Collipulli, Traiguén y Temuco e Imperial respectivamente; en 1888 la provincia de Antofagasta con los departamentos de Antofagasta y Taltal⁷³.

Por último el problema del endeudamiento y un nuevo sistema de financiamiento municipal resultaba clave para el resultado de las reformas. Según el Ministerio del Interior la nueva ley municipal no tendría "verdadera importancia práctica, si no se da a estas corporaciones los recursos indispensables para atender a las necesidades locales. Como se ha manifestado en la Memoria del año anterior -1887- las municipalidades no cuentan en la actualidad con entradas suficientes para la satisfacción de sus diversos servicios"⁷⁴.

El gobierno con los nuevos recursos fiscales provenientes del salitre presentó dos proyectos de ley destinados a dar una solución definitiva: el primero era la dictación de una ley para pasar a deuda fiscal la deuda de todos los municipios del país, con la excepción de los de Santiago y Valparaíso; y el segundo era entregar a los municipios la contribución de patentes fiscales⁷⁵.

En agosto de 1888 se dictó la ley que cedía a los municipios el impuesto de patentes, el cual sería percibido por las oficinas fiscales y su producto

⁷³ Anguita, ob. cit., tomo II, 563-630 y tomo III, 75

⁷⁴ *Memoria Ministerio del Interior*, 1888, IX

⁷⁵ *Idem*.

entregado a las respectivas municipalidades. Esta solución, sin embargo, a la luz de las recaudaciones del impuesto resultaba para el Ministerio del Interior absolutamente insuficiente para resolver el problema del financiamiento "puede verse que, exceptuando Santiago y Valparaíso, en los demás departamentos el producto total de esta contribución es insignificante; y que es necesario arbitrar otros medios para dar al problema sometido a la consideración del Congreso Nacional una solución completa y salvadora"⁷⁶.

Respecto de la deuda municipal en enero de 1889 se autorizó al Presidente de la República para invertir \$ 1.441.035,09 para cancelar la deuda de todos los municipios del país, con la excepción de los de Santiago y Valparaíso, que eran precisamente los que representaban más de 70% de la deuda municipal⁷⁷.

El conjunto de modificaciones implementadas no resolvió la verdadera crisis del poder municipal. El tema continuó en el debate público para finalmente llegar a una reforma general del poder municipal en 1891. El 22 de diciembre del año mencionado una nueva ley de municipios implantaba la autonomía municipal; al mismo tiempo, se realizaba una nueva división comunal que ponía fin a los municipios departamentales, surgía un nuevo sistema de financiamiento y se lograba una solución definitiva a la deuda municipal.

La ley de municipalidades de 1891 establecía que cada municipalidad se compondría de nueve miembros de elección popular, tres de los cuales serían alcaldes y los demás regidores; los alcaldes serían nombrados por el período de un año y podían ser removidos por mayoría absoluta del municipio; en segundo lugar, al primer alcalde correspondía ejecutar todos los actos administrativos del municipio, disponer, como jefe superior de la policía de seguridad, urbana o rural, de este modo las atribuciones de los Intendentes, Gobernadores y Subdelegados, quedaron relegadas a presidir las sesiones de la municipalidad sin derecho a voto, y a suspender los acuerdos o resoluciones que sólo perjudicarán el orden público, con lo cual quedaba definitivamente establecida la autonomía municipal respecto del Ejecutivo⁷⁸.

A las municipalidades se les confiaba la administración de los intereses locales dentro de sus respectivos territorios. La ley detallaba minuciosamente sus atribuciones como encargadas de cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo; de los caminos y obras públicas costeadas con fondos municipales; de la moralidad, seguridad y orden público; de las es-

⁷⁶ *Ibíd.*, XIV

⁷⁷ Anguita, *ob. cit.*, tomo III, 96

⁷⁸ *Idem.*, 194-207.

cuelas primarias y otros establecimientos de educación que se pagaban con fondos municipales; de los hospitales y demás establecimientos de beneficencia; de la administración de los servicios locales, de hacer ejecutar sus resoluciones y de promover la educación, la agricultura, industria y comercio, el bien general del Estado y el particular del territorio municipal⁷⁹.

Respecto de este último punto, la reforma municipal implicaba además la creación de nuevos municipios sobre la base de subdelegaciones o secciones de departamentos para una mejor administración del conjunto de centros urbanos que existían en el país, unos 600. De esta forma, conjuntamente con la dictación de la ley, el gobierno procedió a la creación de más de 100 nuevos municipios, aumentando su número a 195 en 1891 y a más de 200 un par de años después. Del municipio de Santiago, por ejemplo, que cubría todo el territorio del departamento de igual nombre, surgieron 15 nuevos municipios⁸⁰.

Para el financiamiento de los municipios la ley entregaba las siguientes rentas: un impuesto personal de uno a tres pesos, que no podría destinarse a otro objeto que al sostenimiento de las escuelas primarias del municipio; un impuesto sobre haberes muebles e inmuebles que no podía exceder de un tres por mil; un impuesto sobre el expendio de tabacos y bebidas alcohólicas; las cantidades que el Congreso Nacional votaría anualmente para el sostenimiento de los servicios municipales; los producidos de las propiedades y demás bienes municipales, las multas y cualquier otra clase de entradas y el impuesto sobre industrias y profesiones⁸¹.

Finalmente para dar solución al problema de la deuda municipal disposiciones transitorias establecieron que dentro de los seis siguientes meses de la promulgación de la ley, las municipalidades debían proceder a enajenar en pública subasta los bienes raíces de su propiedad que no estuvieran destinados a un servicio público, para con estos valores cancelar sus deudas; en caso que existieran saldos, el Presidente de la República procedería a su cancelación emitiendo bonos de la deuda interna con un 6% de interés anual y 2% de amortización acumulativa. En la práctica, el gobierno se hizo cargo de una deuda de \$ 3.413.888, 85 de la municipalidad de Santiago, de \$ 2.622.076,15 de la de Valparaíso, de \$ 25.314, 66 de la Viña del Mar y de \$ 32.000 de la de Quillota⁸².

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ Agustín Correa Bravo. *Comentarios y Concordancia de la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades de 22 de diciembre de 1891*. 1914, 30-35

⁸¹ Anguita, *ob. cit.*, 194-207. Se mantuvieron las antiguas contribuciones de: carruajes, mataderos y carnes muertas, de abasto y minas

⁸² Evaristo Molina, *Bosquejo de la Hacienda Pública de Chile*, 1889, pág. 279.

ANEXO N° 1

FINANZAS MUNICIPALES: CONTRIBUCIONES.1851-1886

(En pesos de cada año)

Años	Serenos Alumbrado	%	Carruajes	%	Diversiones Públicas	%	Abastos y Tendales	%	Recova. Mataderos y Carnes Muertas	%
1851	82.461	16,0	6.392	1,2	25.498	5,0	60.446	11,8	101.491	19,7
1854	139.748	20,0	10.200	1,5	30.249	4,3	71.625	10,2	73.952	10,6
1856	165.383	19,7	27.642	3,3	41.862	5,0	110.804	13,2	70.386	8,4
1861	259.585	25,9	30.196	3,0	53.381	5,3	181.194	18,1	77.716	7,7
1864	265.908	24,7	43.426	4,0	66.961	6,2	165.851	15,4	108.926	10,1
1866	269.101	30,4	41.090	4,6	36.423	4,1	160.595	18,2	93.506	10,6
1867	282.064	28,2	39.930	4,0	38.087	3,8	148.822	14,9	96.386	9,6
1871	366.758	26,9	65.952	4,8	47.584	3,5	98.838	7,3	299.510	22,0
1872	376.346	21,4	74.616	4,2	47.597	2,7	109.474	6,2	315.746	17,9
1873	420.936	17,5	100.743	4,2	54.971	2,3	169.242	7,0	347.668	14,4
1874	458.873	18,6	119.573	4,9	56.297	2,3	161.557	6,6	417.397	16,9
1875	492.922	15,2	112.656	3,5	57.944	1,8	165.990	5,1	453.684	13,9
1886	406.188	12,7	151.068	4,7	49.053	1,5			752.652	23,6

F. Anuario Estadístico de Chile: 1871,1872,1873,1874,1875.

ANEXO N° 2

FINANZAS MUNICIPALES: ESTRUCTURA DE GASTOS 1872-1885

(En pesos de cada año)

Años	Policía de Ornato Salubridad Publica	%	Policía de Seguridad Pública	%	Obras Públicas	%	Instrucción Pública	%	Beneficencia	%
1872	316.376	15,0	572.923	27,1	326.461	15,4	66.260	3,1	36.785	1,7
1873	567.213	20,5	557.883	20,2	333.838	12,1	81.511	3,0	19.666	0,7
1874	477.451	17,2	725.567	26,1	86.371	3,1	68.922	2,5	12.076	0,4
1875	397.383	10,8	700.681	19,1	241.163	6,6	84.590	2,3	23.122	0,6
1876	525.550	14,5	695.760	19,2	73.974	2,0	53.950	1,5	18.253	0,5
1877	495.952	13,7	794.943	22,0	59.544	1,7	57.735	1,6	19.708	0,5
1878	416.515	9,2	741.428	16,5	81.350	1,8	66.847	1,5	13.275	0,3
1879	351.448	11,5	849.758	27,7	59.158	1,9	64.108	2,1	18.380	0,6
1880	336.305	6,5	1.057.884	20,4	32.387	0,6	65.569	1,3	13.118	0,3
1881	217.047	4,5	1.208.533	25,2	144.220	3,0	55.143	1,2	19.750	0,4
1882	320.916	6,2	1.032.967	20,1	360.211	7,0	72.100	1,4	28.995	0,6
1885	592.494	11,6	1.232.718	24,2	629.541	12,3	67.917	1,3	34.923	0,7

Fuente: Anuario Estadístico de la República de Chile:1872-1873-1874-1875-1876-1877-1878-1879-1880-1881-1882-1885.

Pasaje de Ríos	%	Pontazgo	%	Multas	%	Minerales	%	Propios de la Ciudad	%	Total
2.317	0,5	13.196	2,6	11.424	2,2	18.972	3,7	17.700	3,4	513.906
17.120	2,4	3.470	0,5	18.380	2,6	33.741	4,8	34.360	4,9	700.087
20.346	2,4	3.626	0,4	24.087	2,9	32.976	3,9	100.436	12,0	837.916
22.326	2,2	5.080	0,5	30.200	3,0	63.400	6,3	56.954	5,7	1.003.660
32.374	3,0	2.999	0,3	28.088	2,6	92.876	8,6	92.401	8,6	1.074.867
26.790	3,0	2.710	0,3	22.361	2,5	47.620	5,4	63.954	7,2	883.941
29.566	3,0	2.600	0,3	23.008	2,3	113.120	11,3	62.085	6,2	1.001.552
14.611	1,1	5.394	0,4		0,0		0,0		0,0	1.362.583
14.872	0,8	5.681	0,3		0,0		0,0		0,0	1.759.878
15.405	0,6	4.802	0,2		0,0		0,0		0,0	2.410.300
13.839	0,6	5.346	0,2		0,0		0,0		0,0	2.465.152
11.315	0,3	5.120	0,2		0,0		0,0		0,0	3.252.393
23.824	0,7	13.303	0,4	93.671	2,9	11.185	0,3	336.512	10,5	3.195.932

Memoria de Ministerio del Interior: 1851-1854-1856-1861-1864-1866-1867-1886.

Mantención de Presos	%	Empleados y Gastos de Escritorio	%	Intereses y Amortización de Deudas Municipales	%	Gastos Extraordinarios e Imprevistos	%	Total
98.193	4,6	233.406	11,0	346.458	16,4	116.761	5,5	2.113.627
130.613	4,7	219.638	7,9	485.558	17,6	366.923	13,3	2.762.847
98.824	3,6	227.583	8,2	526.205	18,9	554.039	20,0	2.777.043
133.820	3,7	256.922	7,0	1.339.031	36,5	489.080	13,3	3.665.794
136.924	3,8	302.509	8,3	1.163.583	32,0	661.554	18,2	3.632.061
155.670	4,3	279.621	7,7	1.354.989	37,6	390.151	10,8	3.608.316
168.871	3,7	294.892	6,5	2.555.513	56,7	164.709	3,7	4.503.406
144.316	4,7	306.157	10,0	1.123.340	36,7	147.503	4,8	3.064.172
134.096	2,6	253.835	4,9	3.089.616	59,7	195.297	3,8	5.178.200
116.207	2,4	314.225	6,6	2.423.158	50,6	293.692	6,1	4.791.980
109.499	2,1	322.798	6,3	2.669.474	51,9	222.890	4,3	5.139.854
142.818	2,8	436.269	8,6	1.719.982	33,7	243.350	4,8	5.100.014

ANEXO N° 3

ENTRADAS MUNICIPALES 1851-1887
(En pesos de cada año)

	Valparaíso	Santiago	Otros Municipios	Total
1851	124.091	152.476	249.929	526.496
1854	179.438	233.100	436.857	849.395
1856	221.156	194.000	587.453	1.002.609
1861	265.383	303.500	650.382	1.219.265
1864	276.591	348.420	677.024	1.302.035
1866	153.267	293.320	673.883	1.120.470
1867	215.025	301.000	714.339	1.230.364
1872	387.072	805.200	921.355	2.113.627
1873	566.656	1.262.590	980.573	2.809.819
1874	614.059	1.184.074	1.091.153	2.889.286
1875	782.989	1.818.148	1.102.029	3.703.166
1876	896.904	1.564.107	1.157.396	3.618.407
1877	835.799	1.627.083	1.159.735	3.622.617
1878	635.910	2.758.011	1.106.483	4.500.404
1879	685.221	1.308.520	1.069.658	3.063.399
1880	1.121.820	2.964.472	1.114.611	5.200.903
1881	779.812	2.723.304	1.355.167	4.858.283
1882	536.475	3.189.926	1.474.511	5.200.912
1885	718.929	2.281.318	1.853.667	4.853.914

F. Anuario Estadístico de Chile: 1871, 1872, 1873, 1874, 1875, 1876, 1877, 1878, 1879, 1880, 1881, 1882, 1885, 1887.

Memoria de Ministerio del Interior: 1851-1854-1856-1861-1864-1866-1867-1886.