
LA RURALIDAD EN CHILE Y LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- DIAGNÓSTICO
 - PROPUESTAS
-

DOCUMENTO DE TRABAJO EXPLORATORIO
DICIEMBRE 2004

**SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL
Y ADMINISTRATIVO**

DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y ESTUDIOS

ÍNDICE

Resumen	
1. Introducción.....	5
2. Teoría social y mecanismos de integración. Conservación de la ruralidad o triunfo de la modernidad tecnico-racional.....	6
3. Análisis exploratorio.....	7
3.1 Condiciones territoriales y económicas de las comunas según ruralidad.....	7
3.2 Situación de los municipios según ruralidad.....	121
4. Indicadores de desempeño.....	14
4.1 Gasto per capita.....	14
4.2 Desempeño financiero.....	15
4.3 Trámite.....	155
4.4 Educación.....	155
4.5 Salud.....	16
5. Impacto de la ruralidad sobre los costos de los servicios municipales.....	211
6. Conclusiones.....	232

RESUMEN

Conocer en forma detallada las características principales de las comunas categorizadas como rurales en Chile, y analizar los principales resultados obtenidos en el desempeño municipal es el objetivo del presente estudio, que permitirá esbozar políticas y programas más adecuados para este sector, entendiendo que lo más importante es contar con la claridad por parte del Gobierno respecto al futuro de esta realidad de nuestro país.

El INE clasifica las comunas por su nivel de ruralidad (no como rurales), existiendo comunas de: alta ruralidad, con un nivel de la población rural de más del 60%, mixta con un nivel de población rural entre el 40 y 60%, y con baja ruralidad (o urbanas) con un nivel de la población rural de menos del 40%. Desde aquí se establece que en el país existen 89 comunas con alta ruralidad; 70 del grupo mixto; y 189 de baja ruralidad.

La imposibilidad de los mercados actuales de poder desarrollar una competencia perfecta, existiendo distorsiones que resultan en ineficiencias indeseables, hace que se solicite la ayuda al Estado, de manera que sea éste quien regule estos mercados ineficientes y controle situaciones de crisis sistémica. Esta intervención del Estado hace que su funcionamiento comience a ser dependiente del funcionamiento económico, absorbiendo las razones técnicas las aspiraciones sociales implícitas en el estado, y generando un orden estatal dependiente de las razones técnico-económicas. Este peligro que encierran las políticas de estado, tanto en el plano económico como en el social, pueden provocar el desarraigo a los ciudadanos de sus símbolos culturales que conforman su identidad. Nuestro país está viviendo una “desruralización” gradual, una pérdida importante de la vida en el campo por la vida en la ciudad y la pérdida gradual de sus tradiciones y arraigo.

Los sectores donde se ha estacionado la pobreza más dura es en los sectores rurales, es este sector cada vez más pequeño y menos importante en la economía donde existen problemas serios de movilidad social.

Los municipios del grupo de alta ruralidad muestran condiciones territoriales adversas producidas por la dispersión de su población, y además atienden a la comunidad con ingresos claramente menores al resto de las comunas.

La agricultura es la actividad predominante del sector rural, sin embargo es una actividad que ha ido perdiendo peso específico en el PIB.

La alta dependencia del FCM que tienen estos municipios disminuye las posibilidades de una eficiente planificación presupuestaria y de una autonomía financiera de los municipios más bien urbanos.

Municipios de alta ruralidad presentan un gasto per cápita en personal un 80% más alto que municipios de menor población rural. Lo mismo ocurre con los gastos operativos. Sin embargo, en el gasto directo en la comunidad se observan diferencias a favor de los municipios de alta población rural, siendo éste un 50% mayor que el gasto de municipios de baja ruralidad.

En general se observa en los municipios de alta ruralidad un manejo responsable de los pasivos y mejor que en el resto de los municipios. Aunque ninguno de los grupos muestra un porcentaje de deuda municipal/ingresos propios que sea preocupante.

La situación de educación en los municipios de alta ruralidad es preocupante, ya que es el grupo que más aporta de sus recursos propios a este sector, y es el que peores resultados muestra, al menos en el SIMCE.

El sector de mayor ruralidad muestra un cumplimiento promedio por sobre las metas estipuladas. En general, se observa que a mayor ruralidad mejores son los resultados obtenidos en este ámbito.

Resulta interesante el desempeño de los municipios de alta ruralidad por cuanto a pesar de las condiciones territoriales y de pobreza presentan una ordenada administración financiera y muy buenos resultados en el subsector de salud. Donde sí se aprecian malos resultados, a pesar de los esfuerzos municipales, es en educación. Esto último, sin duda, impacta en forma importante en las condiciones de pobreza futura de los habitantes de este tipo de comunas. También se observa una alta burocracia, lo que plantea dudas respecto a si es adecuada la actual estructura de plantas que la rige.

1. Introducción.

El presente trabajo tiene como objetivo conocer con mayor detalle las características de las comunas rurales en Chile y el desempeño de los municipios que atienden este tipo de comunas.

La población rural en Chile es definida como aquella instalada en un asentamiento humano concentrado o disperso con menos de 2 mil habitantes y con menos del 50% de la población económicamente activa dedicada a actividades secundarias o terciarias.

En este sentido el INE, no clasifica las comunas como rurales, sino calcula el nivel de ruralidad respecto a la población que vive en esas condiciones.

Por lo anterior, se han clasificado las comunas como de alta ruralidad a aquellas con un nivel de población rural de más del 60%; como mixtas con un nivel de población rural entre 40% y 60%; y como urbanas o con baja ruralidad a aquellas con un nivel de población rural de menos del 40%¹.

Con todo, en el grupo de municipios de alta ruralidad se encontró un universo de 89 comunas, en el grupo mixto 70 y en los municipios de baja ruralidad se obtuvieron 189 comunas.

Para explorar las diferencias entre estos grupos, se ha tomado como referencia el trabajo desarrollado por la SUBDERE, respecto a la determinación de indicadores de desempeño municipal. Estos indicadores se han construido sobre la base de ideas de valor, ciertas máximas que los municipios deben cumplir para lograr los objetivos que la ley les encomienda. En este sentido, se ha tratado de dar un giro respecto a la determinación de indicadores que evalúen gestión sobre la base de productividad. Lo que se ha intentado hacer es respetar la autonomía municipal respecto a sus prioridades de gasto, sin embargo, se ha tratado de construir máximas que sin perjuicio de lo anterior, deben ser aceptadas como prácticas de buena administración, por eso son de carácter general, buscándose cierta universalidad en la evaluación del buen gobierno.

La primera máxima tiene que ver con la aceptación de la idea de que en el presupuesto municipal deben predominar los gastos directos en la comunidad, esto es, servicios a la comunidad, transferencias e inversión, sobre los gastos en funcionamiento interno, esto es gasto en personal y gasto operativo interno (gastos de oficina, materiales de oficina, etc.). Resulta poco deseable que los municipios gasten más en funcionamiento interno que en gastos directos sobre la comunidad. Sin embargo, aún cuando el municipio cumpla la máxima anterior, es

¹ Sin duda que esta definición es arbitraria sin embargo resulta diferenciadora, como veremos más adelante. También es importante decir que se graficó el nivel de población rural por comuna y la curva no mostró puntos de inflexión, por lo que no se podían establecer cortes que reflejaran distinciones evidentes.

necesario que tenga un desempeño financiero ordenado, lo que se debe reflejar en una prudente administración de los pasivos. Para medir esta máxima se ha sacado la relación entre la deuda existente sobre los ingresos propios, de manera de medir el compromiso de los ingresos respecto a las obligaciones de corto plazo.

Sin duda que también resulta interesante evaluar el desempeño municipal no solo desde un punto de vista monetario. También es importante considerar la calidad de atención al usuario. En este caso, hemos considerado el nivel de eficiencia en la entrega de patentes.

Una vez conocido el desempeño interno del municipio, es importante conocer los resultados en las áreas de educación y salud. En el caso de educación, se ha tenido en cuenta la evolución de los puntajes SIMCE y en el caso de salud, se han considerado las metas establecidas entre los servicios de atención primaria y los servicios de salud respecto a las metas de desempeño según ley 19.853.

Con todo, esperamos poder conocer en qué ámbitos específicos de la gestión municipal se encuentran las diferencias más importantes.

2. Los problemas de la ruralidad en las sociedades modernas.

La imposibilidad de los mercados actuales de poder desarrollar una competencia perfecta, existiendo distorsiones que resultan en ineficiencias indeseables, hace que se solicite la ayuda al estado, de manera que sea éste quien regule estos mercados ineficientes y controle situaciones de crisis sistémica. Esta intervención del estado hace que su funcionamiento comience a ser dependiente del funcionamiento económico, absorbiendo las razones técnicas las aspiraciones sociales implícitas en el estado, y generando un orden estatal dependiente de las razones técnico-económicas. Esto hace que se dificulte la legitimación del estado por parte de la ciudadanía, lo que dificulta la obtención de acuerdos y consensos en el plano de lo trascendente.

El hipotético triunfo de la racionalidad técnica sobre la subjetividad propia del individuo entraña peligros que tienen que ver básicamente con la conformación de relaciones sociales centradas en el reduccionismo de la técnica y en el desarraigo del sujeto con sus tradiciones y costumbres plasmadas en símbolos culturales.

Este es el peligro que entrañan hoy políticas de estado, tanto en el plano económico como social, que no consideren la especificidad local y cultural de los sectores de alta ruralidad.

Se propone por tanto como hipótesis, que la ruralidad corre el peligro de quedar en la trastienda del desarrollo y crecimiento económico si no se tiene especial atención en su evolución.

Como veremos, nuestro país está viviendo una “desruralización” gradual, una pérdida importante de la vida en el campo por la vida en la ciudad y la pérdida gradual de sus tradiciones y arraigo.

El país, en el último decenio, ha experimentado cambios importantes y positivos en materia económica y social. La pobreza se ha reducido a la mitad, conjuntamente el estado ha hecho un gran esfuerzo en materia social aumentando el gasto social en un 112%.

Sin embargo, los sectores donde se ha estacionado la pobreza más dura es en los sectores rurales. Es este sector cada vez más pequeño y menos importante en la economía, donde existen problemas serios de movilidad social.

La participación relativa de la población rural sobre la población total disminuyó de un 17% en 1992 a un 13% en 2002. En 1992, 127 comunas tenían una población rural de más del 60%, en el 2002 sólo 89 están en esta condición.

El PIB del sector agropecuario y silvícola decreció en su importancia relativa del 4,2% en 1996 al 3,7% en 2002. Por otra parte, la superficie sembrada del sector agrícola (cereales, trigo, avena, cebada, maíz arroz) disminuyó de 996.080 hectáreas en 1990 a 844.490 en el 2001.

Sin duda que este es un sector cada vez menos importante, lo que puede ser una señal de la falta de preocupación de la autoridad por el impacto que tienen las distintas políticas públicas sobre este sector.

Quizás esto nos diga que la subsidiariedad de estado y la ciudadanía al orden económico y la racionalidad técnica esté por sobre los sentimientos de arraigo y de identificación cultural, algo despreciados en los tiempos modernos.

3. Análisis Exploratorio.

3.1 Condiciones territoriales y económicas de las comunas según ruralidad.

3.1.1 Condiciones territoriales

Sin duda que las condiciones territoriales son bastante distintas, dependiendo de las condiciones de ruralidad de cada comuna. Es así como las comunas con un porcentaje de población rural sobre el 60% tienen una población promedio de 8.999 habitantes, mientras que las comunas mixtas tienen un promedio de 15.853 habitantes y las de menor población rural tienen en promedio 72.356 habitantes, es decir, ocho veces más que el primer grupo.

Otro aspecto importante que resaltar es la densidad de población, mientras el grupo de alta ruralidad tiene en promedio 19 habitantes por km², las de menor

ruralidad tienen 1.765 habitantes por km². Esta es una diferencia muy importante no solo por la disparidad de las cifras, sino porque estas situaciones de disparidad encarecen el costo de los servicios municipales.

TABLA 1

CONDICIONES TERRITORIALES	Municipios con un porcentaje de población rural superior al 60%	Municipios con un porcentaje de población rural entre el 40% y el 60%	Municipios con un porcentaje de población rural menor al 40%
Población total 2002	8.999	15.853	72.356
Porcentaje de población rural	80%	50%	15%
Densidad de población (h/km ²)	19	31	1.765

3.1.2 Condiciones de pobreza.

En este ámbito, las diferencias no son importantes en lo que se refiere al porcentaje de población pobre no indigente y pobre indigente, pero sí se observa una diferencia importante en los ingresos autónomos por hogar, que son claramente más bajos a mayor población rural.

TABLA 2

SITUACION SOCIOECONOMICA	Municipios con un porcentaje de población rural superior al 60%	Municipios con un porcentaje de población rural entre el 40% y el 60%	Municipios con un porcentaje de población rural menor al 40%
Ingreso autónomo	241.887	278.851	401.311
Porcentaje de población indigente	6%	6%	5%
Porcentaje de población pobre no indigente	12%	14%	13%

Esto, sin duda, se traduce en una mayor demanda por servicios sociales municipales; en general, asociados a asistencia social y mayor demanda por educación y salud pública.

Sin embargo, mucha de la asistencia social es desarrollada directamente por los funcionarios municipales, por lo que resultan contabilizadas como gasto en personal y no se reflejan directamente en el gasto directo en la comunidad. Aunque como se verá más adelante, el grupo de alta ruralidad muestra un nivel de gasto en programas sociales per cápita mayor al resto.

3.1.3 Cobertura de servicios básicos.

En este ámbito se puede observar claramente que en las zonas rurales el porcentaje de cobertura es bastante menor al observado en las zonas urbanas o de menor ruralidad. Esta diferencia es preocupante y abre una discusión importante, respecto a los criterios de inversión para la asignación de inversiones en este rubro.

TABLA 3

COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS	Municipios con un porcentaje de población rural superior al 60%	Municipios con un porcentaje de población rural entre el 40% y el 60%	Municipios con un porcentaje de población rural menor al 40%
Porcentaje viviendas urbana con eliminación aguas servidas 2002	86%	88%	94%
Porcentaje viviendas rural con eliminación aguas servidas 2002	51%	52%	54%
Porcentaje viviendas urbana con luz 2002	96%	97%	98%
Porcentaje viviendas rural con luz 2002	82%	85%	84%
Porcentaje viviendas urbana con agua 2002	95%	96%	97%
Porcentaje viviendas rural con agua 2002	41%	45%	44%

Sin duda que el sesgo de las inversiones hacia los centros menos dispersos y de mayor población, hacen tener una situación muy deficitaria de servicios básicos en los sectores rurales.

Veamos lo que ocurre, por ejemplo, con la cobertura de agua potable y eliminación de aguas servidas. El Plan Nacional de Agua Potable Rural fue creado en 1964, como una respuesta a los altos índices de morbilidad y mortalidad infantil en los sectores rurales del país.

Sin embargo, fue en la última década donde se pudieron ver los resultados más exitosos. En este período se logró llegar a una cobertura del 96,5% (MOP 2002) de las localidades concentradas (la definición de localidad rural concentrada se definió en una densidad mínima de 15 conexiones por kilómetro de red y entre 150 y 3000 habitantes por localidad)

TABLA 4

Período	Inversión (millones de US\$)	Servicios Instalados (Nº de servicios)	Población Abastecida (miles de habitantes)	Cobertura *
1964 – 1989	85,1	623	527	37%
1990 – 2002	232,8	753	837	97%

(*) Cobertura referida al universo de Población Rural Concentrada actualizada al año 2001 (1.421.000 habitantes).

Según el MOP, el Programa de Agua Potable Rural se continuará mediante la inversión en las localidades rurales semiconcentradas que aún no han sido atendidas por el Programa. De la misma forma, se destinarán recursos al mantenimiento de los sistemas de agua ya en operación y a la entrega a las localidades concentradas de sistemas de alcantarillado. (MOP 2002)

No obstante estos importante resultados, aún queda camino por recorrer. Tal como lo señala el MOP, es preciso avanzar en cobertura hacia las localidades semiconcentradas, que no han sido integradas al programa. Según el INE, la cobertura de agua potable rural solo llegaría, aproximadamente, al 43% de la población rural, lo que se deriva de considerar a la población dispersa, ya que el INE, como ya señalamos, define población rural como aquella instalada en un

asentamiento humano concentrado o disperso con menos de 2 mil habitantes y con menos del 50% de la población económicamente activa dedicada a actividades secundarias o terciarias.

Con todo, es claro que las definiciones son distintas, produciéndose la diferencia, fundamentalmente, en que el INE considera la población dispersa, tipo de población que el MOP no considera.

En general, este tipo de diferencias tiende a producirse porque los universos de análisis son distintos y se diferencian respecto a los criterios de evaluación social de las inversiones. A mayor dispersión mayor costo social, por tanto ciertos sectores de alta dispersión simplemente se quedan fuera de la red por falta de rentabilidad social (poca población) y económica.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior se requiere unificar definiciones de manera de construir solo una estadística al respecto.

3.1.4 Actividades Productivas.

Respecto a las actividades productivas, evidentemente: la agricultura, ganadería, caza y silvicultura son las actividades predominantes en las comunas con mayor porcentaje de población rural, siendo el comercio la actividad predominante en las zonas urbanas.

Un aspecto muy importante de destacar es que tanto en el grupo de alta ruralidad como en el grupo de población mixta, la actividad predominante es la agricultura. Esto nos hace pensar básicamente en dos aspectos fundamentales: 1) la definición del INE respecto a población rural muchas veces lleva a engaño, por cuanto muchas veces la población urbana predomina sobre la rural, por un efecto de concentración de la población, pero las actividades productivas son fundamentalmente agrícolas y 2) la agricultura en Chile es una actividad que viene en decadencia y sin embargo en 159 comunas es la actividad predominante.

TABLA 5

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	Municipios con un porcentaje de población rural superior al 60%	Municipios con un porcentaje de población rural entre el 40% y el 60%	Municipios con un porcentaje de población rural menor al 40%
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	40%	36%	13%
Pesca	4%	2%	3%
Explotación De Minas y Canteras	2%	1%	2%
Industrias Manufactureras	7%	9%	12%
Suministro De Electricidad, Gas y Agua	1%	1%	1%
Construcción	8%	8%	8%
Comercio al Por Mayor y al Por Menor	9%	13%	18%
Hoteles y Restaurantes	2%	2%	3%
Transporte. Almacenamiento y Comunicaciones	4%	5%	7%
Intermediación Financiera	0%	0%	1%
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y De Alquiler	3%	3%	7%
Administración Pública y Defensa; Planes De Seguridad Social	7%	4%	5%
Otras	16%	17%	18%

En este sentido, es importante señalar que el campo chileno se encuentra en una delicada situación productiva y comercial que puede profundizar el deterioro de la ruralidad existente en las distintas regiones del país. Los efectos de omisiones o decisiones pasadas conforman un cuadro actual que afecta a cada una de sus principales zonas productivas: la zona central productora de frutas templadas y las dificultades existentes para el control de importantes plagas, la cerealera del centro sur y la evasión de los mecanismos de resguardo por los productores de granos extranjeros; la zona forestal industrial del sur con la inseguridad de la tenencia de la tierra que motiva una creciente desinversión; la productora de carne con la falta de control de importaciones; la lechera con la concertación de precios de compra del oligopolio de procesamiento y los enormes subsidios de la producción extranjera; y la ovina austral, con su crónico problemas de precios de la carne y lana y el agotamiento de las praderas naturales².

De otro lado, la vigencia a partir del 2001 de las desgravaciones arancelarias sobre productos silvoagropecuarios acordadas por Chile con Mercosur, permitirán una masiva entrada de productos desde Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, países que en importantes rubros tienen mayores ventajas comparativas y competitivas que Chile. De verificarse esto, la actual inquietud de los productores empresariales y campesinos del país se profundizará y el deterioro de la tradición productiva y rural será cada vez mas acelerada.

Por primera vez en los últimos 25 años, y después de una fase expansiva muy exitosa, el modelo de crecimiento chileno está encontrando límites, que requieren nuevas políticas para su relanzamiento. En el sector rural, aunque por distintas causas, este proceso está afectando profunda, simultanea y sostenidamente a los

² Una política neoruralista para la proyección del sector rural chileno. Miguel Díaz Gacitúa.

grandes rubros productivos del sector que son la base del empleo, el ingreso y la tradición rural del país.

3.2 Situación de los municipios según ruralidad.

3.2.1 Ingresos Municipales.

Los municipios de alta ruralidad presentan en promedio ingresos municipales por \$805.116 mill, cifra 6,6 veces inferior a la mostrada por los municipios de menor ruralidad que tienen un ingreso promedio de \$ 5.338.035 mill.

Otras dos grandes diferencias se dan en la dependencia del ingreso total de los ingresos propios permanentes y del Fondo Común Municipal (FCM). En el primer caso, los municipios rurales tienen una dependencia de sólo el 18%, mientras que respecto al FCM la dependencia es del 66%. En el caso de los municipios de baja ruralidad la dependencia de los ingresos propios permanentes es del 40%, mientras que la del FCM es del 43%.

Sin duda que la alta dependencia del FCM, disminuye las posibilidades de autonomía financiera de los municipios con mayor ruralidad. Esto perjudica la gestión financiera, en el sentido de la planificación, ya que cuando se comienza a discutir el presupuesto del año siguiente, en aproximadamente julio de año en curso, poco se sabe de la proyecciones de FCM para el año siguiente.

TABLA 6

INGRESOS MUNICIPALES (2002)	Municipios con un porcentaje de población rural superior al 60%	Municipios con un porcentaje de población rural entre el 40% y el 60%	Municipios con un porcentaje de población rural menor al 40%
Ingresos totales municipales (m\$)	805.116	1.114.179	5.338.035
Ingresos complementarios (FNDR m\$)	277.426	240.807	472.533
Ingresos propios permanentes sobre ingreso total	18%	24%	40%
FCM sobre ingreso total	66%	62%	43%
Otros ingresos sobre ingreso total	16%	15%	17%

3.2.2 Estructura de Gastos Municipales

Respecto a los gastos y su estructura, se puede observar que no se advierte una diferencia importante entre el gasto en personal tanto sobre el gasto total como sobre los ingresos propios (cumplimiento legal, que según la norma no debe superar el 35%).

Sin embargo, donde se observa una diferencia importante es en el indicador de gasto directo en la comunidad sobre el gasto total, donde los municipios de alta ruralidad muestran un porcentaje del 36%, mientras que los municipios de baja ruralidad el porcentaje llega al 45% de su presupuesto total. Sin embargo y como se verá más adelante al calcular este gasto en términos per cápita esta situación se revierte.

TABLA 7

ESTRUCTURA DE GASTOS MUNICIPALES (2002)	Municipios con un porcentaje de población rural superior al 60%	Municipios con un porcentaje de población rural entre el 40% y el 60%	Municipios con un porcentaje de población rural menor al 40%
Gasto en personal/gasto total	23%	23%	23%
Gasto en personal/ingresos propios	25%	26%	25%
Gasto operativo interno(gastos de oficina)/gasto total	17%	16%	14%
Gasto directo municipal en la comunidad (servicios a la comunidad transferencia e inversión)/gasto total	36%	40%	45%
Otros gastos/gasto total	24%	22%	18%

3.2.3 Salud

Sin duda, y tal como lo muestra la tabla 8, la diferencia se produce en la cobertura del servicio, que en el caso de las comunas de alta ruralidad llega al 75%; mientras que en las comunas de baja ruralidad llega al 56%. Esto, sin duda genera un fuerte compromiso público con este servicio.

TABLA 8

SALUD	Municipios con un porcentaje de población rural superior al 60%	Municipios con un porcentaje de población rural entre el 40% y el 60%	Municipios con un porcentaje de población rural menor al 40%
Cobertura de salud	75%	70%	56%
Número de Consultorios General Urbanos.	0	0	1
Número de Consultorios General Rural.	1	1	0
Número de postas rurales.	4	5	3
Número de SAPU en la comuna.	0	0	0
Número de Laboratorios de Salud Comunal.	0	0	0
Número de COSAM en la comuna.	0	0	0
Número de Otros Establecimientos Municipales de Salud en la comuna.	1	2	1

3.2.4 Educación.

En el caso de educación, la cobertura no muestra grandes diferencias aunque se aprecia un porcentaje mayor en las comunas de alta ruralidad.

TABLA 9

EDUCACIÓN	Municipios con un porcentaje de población rural superior al 60%	Municipios con un porcentaje de población rural entre el 40% y el 60%	Municipios con un porcentaje de población rural menor al 40%
Cobertura de educación municipal	65%	62%	53%
Número de Establecimientos de Educación Municipal.	15	19	20
Número de Establecimientos de Educación Municipal RURAL.	13	15	10
Número de Establecimientos de Educación Municipal URBANO.	2	4	12

4. Indicadores de Desempeño.

4.1 Gasto per cápita.

La primera gran diferencia que se observa es en el gasto en personal. Municipios de alta población rural tienen un gasto per cápita en personal un 80% más alto que municipios con menor población rural. Lo mismo ocurre con los gastos operativos que son más del doble que en municipios de baja ruralidad.

Sin embargo, en el gasto directo en la comunidad se observan diferencias a favor de los municipios de alta población rural. Es así, como en los municipios de alta ruralidad este gasto es un 50% mayor que el gasto de municipios de baja ruralidad, lo que se explica, fundamentalmente, por las diferencias observadas en la inversión per cápita.

TABLA 10

GASTO PERCAPITA	Municipios con un porcentaje de población rural superior al 60%	Municipios con un porcentaje de población rural entre el 40% y el 60%	Municipios con un porcentaje de población rural menor al 40%
Gasto per capita en personal (m\$)	34	16	19
Gasto operativo per capita interno (m\$)	31	11	13
Gasto per capita directo municipal en la comunidad	55	29	36
Consumo de Alumbrado Público	5	3	4
Consumo de Agua	1	0	0
Convenio por Servicio de Aseo	4	3	5
Convenio por Servicio de Mantenimiento de Parques y Jardines	1	1	2
Convenio por Mantenimiento de Alumbrado Público	1	0	0
Otros gastos comunitarios (sociales, culturales deportivos, voluntariado etc.)	10	5	7
Inversión municipal	33	16	17
Gasto de funcionamiento interno sobre gasto directo en la comunidad (mayor que 1 preocupante)	1,27	1,05	0,93

Con todo, y a pesar de este último resultado, el gasto en funcionamiento interno sobre el gasto directo en la comunidad es un 27% mayor en las comunas de alta ruralidad, lo que resulta en una situación presupuestaria que no privilegia el gasto en la comunidad y distrae un porcentaje importante de los recursos en funcionamiento interno.

Este resultado, podría hacer pensar que quizás se requiere cierta flexibilidad en la administración del recurso humano, por cuanto en algunos casos, dependiendo el tipo de municipios, la cantidad de personal resulta excesiva. Un dato interesante de revisar es el porcentaje de profesionales respecto al total de funcionarios municipales. En el caso de los municipios de alta ruralidad, este porcentaje es solo

el 22%, lo que, en condiciones de flexibilidad, deja un margen interesante para poder reducir empleos de baja calificación³.

4.2 Desempeño Financiero

En este caso, los municipios de baja población rural tienen un porcentaje de los ingresos propios comprometidos en deuda corriente. Bastante más bajo que los municipios de baja población rural, los que muestran un porcentaje del 12%, contra el 4% que muestra el grupo de alta ruralidad, aunque en ninguno de los grupos analizados se observan porcentajes preocupantes.

TABLA 11

DEUDA MUNICIPAL	Municipios con un porcentaje de población rural superior al 60%	Municipios con un porcentaje de población rural entre el 40% y el 60%	Municipios con un porcentaje de población rural menor al 40%
Total deuda 2003 (m\$)	30.820	60.737	262.619
Total deuda 2002 (m\$)	26.440	43.920	178.595
Total vigente	57.261	104.656	441.214
Deudas Corporaciones de educación (m\$)	575	4.303	83.728
Total deuda municipal (m\$)	57.185	108.959	524.937
Deuda municipal/ total deuda del sistema	0%	0%	1%
Deuda municipal/ingresos propios (mayor a 20% preocupante)	4%	6%	12%

4.3 Trámites

Respecto a la calidad del servicio de atención de trámites, que en este caso fue medido sobre las patentes otorgadas, considerando rapidez en la entrega, número de documentos requeridos, costos del servicio y otros, no se observan diferencias importantes, cayendo los tres grupos en la zona de rendimientos regulares.⁴

³ Sabemos que hoy esto es impracticable, sin embargo es importante considerar la falta de profesionalización del sistema municipal en general, ya que los municipios de los grupos de población mixta y de baja ruralidad presentan porcentajes similares, en el primer caso un 24% son profesionales y en el segundo caso un 21%.

⁴ Bajo 50: bueno; entre 50 y 100: regular; más de 100: malo

TABLA 12

TRÁMITES	Municipios con un porcentaje de población rural superior al 60%	Municipios con un porcentaje de población rural entre el 40% y el 60%	Municipios con un porcentaje de población rural menor al 40%
Comerciales	88	81	90
Alcoholes	85	72	94
Industriales	84	74	90
Profesionales	84	108	91
Eficiencia en la tramitación (0-50 BUENO;50-100 regular; más de 100 malo)	87	82	90

4.4 Educación

En el caso de educación, se observan diferencias importantes respecto a la evolución del SIMCE. A pesar de que en todos los casos disminuye, en las zonas de mayor ruralidad lo hace en forma importante, llegando en el 2002 el promedio de matemáticas y lenguaje (4º básicos) sólo a 197 puntos, a pesar de que es el grupo de municipios que más recursos aporta en promedio al sector. Sin duda que aquí hay un problema importante que corregir.

TABLA 13

EDUCACIÓN	Municipios con un porcentaje de población rural superior al 60%	Municipios con un porcentaje de población rural entre el 40% y el 60%	Municipios con un porcentaje de población rural menor al 40%
Nivel de aprobación enseñanza básica municipal	95%	95%	96%
Nivel de aprobación enseñanza media municipal	91%	91%	91%
SIMCE promedio Cat-Mat año 1999 (4to.básico)	223	234	237
SIMCE promedio Cat-Mat año 2002 (4to. básico)	197	208	224
Evolución SIMCE	-12%	-11%	-6%
Aporte municipal a educación /gasto total municipal	11%	9%	6%

4.5 Salud

En el caso de salud, el sector de mayor ruralidad muestra un cumplimiento promedio por sobre las metas estipuladas. En general, se observa que a mayor ruralidad mejores son los resultados obtenidos.

TABLA 14

SALUD (2003)	Municipios con un porcentaje de población rural superior al 60%	Municipios con un porcentaje de población rural entre el 40% y el 60%	Municipios con un porcentaje de población rural menor al 40%
META 1: Cobertura de EDSM a 18 meses (NACIONAL 70%)	61%	63%	66%
Resultado META 1	68%	74%	75%
META 2: Cobertura de PAP (NACIONAL 66%)	63%	64%	62%
Resultado META 2	66%	69%	67%
META 3: Cobertura Control odontológico a 2 y 4 años (NACIONAL 30%)	36%	32%	34%
Resultado META 3	67%	65%	55%
META 4: Pac. Diabéticos Compensados BC de 20 a 64 años (Glicemia < de 130mg/dl) (NACIONAL 50%)	47%	46%	46%
Resultado META 4	46%	50%	46%
META 5: Compensación de pacientes hipertensos bajo control de 20 a 64 años (P.A.<140/90 mm Hg.) (NACIONAL 50%)	55%	52%	51%
Resultado META 5	64%	68%	63%
META 6: Agenda Méd. y Odonto. Diferida y Escalonada administrada en SOME (NACIONAL 100%)	100%	100%	100%
Resultado META 6 (SI/NO)	62%	75%	81%
Aporte municipal a salud/gasto total municipal	6%	6%	4%
Indicador de cumplimiento en salud(valores positivos significan cumplimiento promedio y a mayor valor mayor diferencia entre el resultado y la meta atrasada)	1,33	1,36	1,26

Con todo, resulta interesante el desempeño de los municipios de alta ruralidad por cuanto a pesar de las condiciones territoriales y de pobreza presentan una ordenada administración financiera y muy buenos resultados en el subsector de salud. Donde sí se aprecian malos resultados, a pesar de los esfuerzos municipales, es en educación. Esto último, sin duda, impacta en forma importante las condiciones de pobreza futura de los habitantes de este tipo de comunas.

Para ratificar lo anterior, formalmente se realizará un análisis de correspondencia múltiple. Esta técnica intentará encontrar las relaciones entre las categorías de variables definidas.

Para cada caso, según su combinación de resultados, se obtiene una ubicación en el espacio euclidiano. Para representar cada categoría, se obtiene el promedio de puntales de los casos que obtuvieron un determinado resultado para cada dimensión. A su vez, para representar cada categoría, se obtiene el promedio de puntales de los casos asociados a cada categoría para cada dimensión.⁵

Posteriormente, se calculan los autovalores y descomposición de autovalores en ejes ortogonales y se identifican los ejes ortogonales que maximizan la varianza.

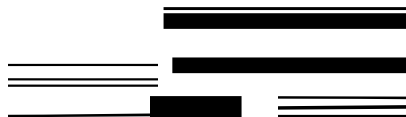
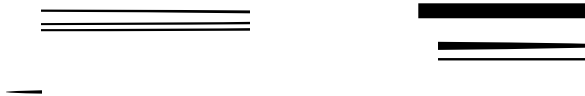
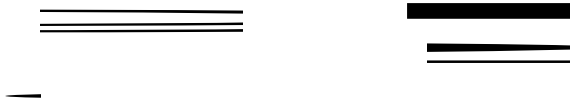
⁵ En este caso, se han ordenado los municipios según sus resultados y se les ha clasificado en una relación dicotómica

Como se puede apreciar en el cuadro de eigenvalue (valores propios), las dimensiones encontradas no tienen un poder discriminante fuerte, lo que muestra lo plano que es el mundo municipal en su desempeño.

Lo importante ahora es conocer cuáles son las variables asociadas a cada dimensión y las categorías asociadas a cada una.

Las medidas de discriminación por variable, muestran una asociación de la ruralidad, la burocracia y el nivel de deuda a la dimensión 1; y la educación y salud a la dimensión 2.

El paso siguiente es conocer las categorías asociadas a cada dimensión, lo que se puede ver en los cuadros de medidas de discriminación por categoría.



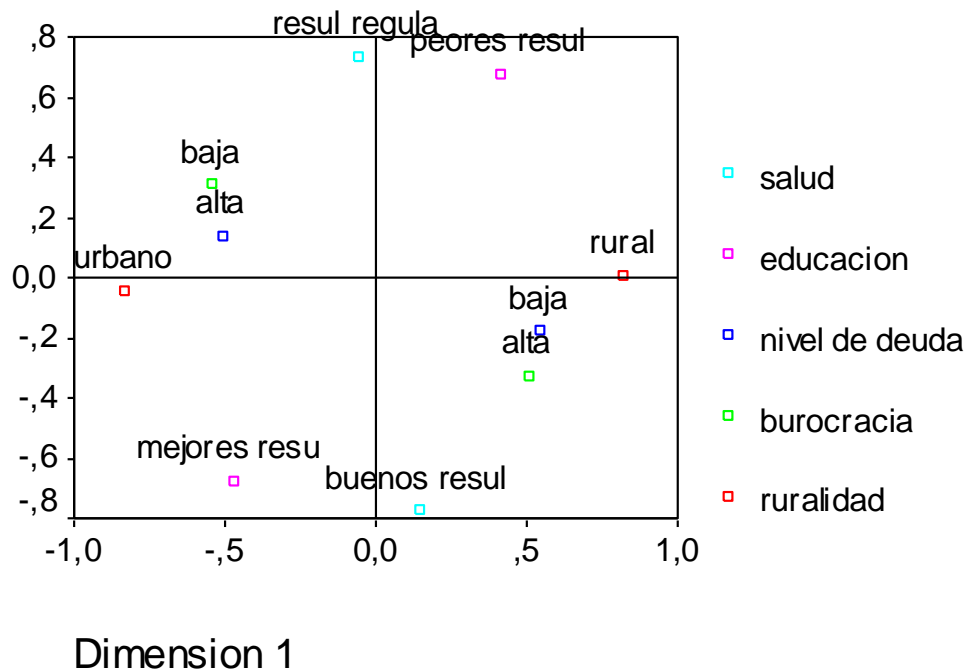
En lo que respecta a la dimensión 1; se observa una situación de contraste, donde los municipios rurales aparecen más asociados a una alta burocracia pero a un bajo nivel de deuda, a mejores resultados en salud, sin embargo a los peores resultados en educación.

En cuanto a la dimensión 2; las condiciones de ruralidad o urbanidad no presentan una medida de discriminación importante, por cuanto resulta aventurado asociar ciertas categorías de resultados a estas condiciones.

De esta manera, queda ratificada la aproximación intuitiva realizada a través de un análisis de proporciones, donde se había determinado que los municipios rurales estaban asociados a un alto gasto en funcionamiento interno, a bajos nivel de deuda, por tanto a un manejo financiero sano, a los mejores resultados en salud (aunque esta variable tiene un muy bajo poder discriminador), sin embargo a los peores resultados en educación.

Todo lo anterior, se resume en el siguiente gráfico de cuantificaciones.

Quantifications



En este gráfico, se aprecia la fuerte relación entre los municipios rurales y su fuerte estructura interna y un manejo ordenado de las finanzas.

5. Impacto de la ruralidad sobre los costos de los servicios municipales.

En 2000, la Subdere encargó un estudio que tenía como objetivo fundamental construir funciones de costo, considerando las prestaciones que los municipios deben entregar por ley a la ciudadanía.

Para lo anterior, se clasificaron las comunas respecto de las prestaciones que entregan, resultando variables distintas de clasificación según el tipo de prestación.

Según lo anterior, se determinaron cantidad mínimas a ofrecer, respecto a cada prestación y se calcularon los costos, respecto a lo observado en la realidad, según una muestra de comunas.

A continuación, se muestran las funciones de costos construidas y las variables significativas obtenidas para la determinación de los costos calculados.

A) Comunas de hasta 25.000 habitantes

$$GCME = EXP(12.390 + 0.489 * LPOB + 0.413 * LCUADRAS + 0.09 * D_RURAL) \\ + 3.418.512 + 271.207 * BAS2_R + 197.611 * BAS2_U + 178.716 * MEDIA + 13.238 * ADSCRITOS$$

B) Comunas entre 25.001 y 100.000 habitantes

$$GCME = EXP(11.227 + 0,691 * LPOB + 0,274 * LCUADRAS + 0,06 * D_RURAL) \\ - 933.949 + 274.678 * BAS2_R + 196.519 * BAS2_U + 178.539 * MEDIA + 11.423 * ADSCRITOS$$

C) Comunas con más de 100.000 habitantes

$$GCME = EXP(11.185 + 0,683 * LPOB + 0,286 * LCUADRAS + 0,179 * LIDH) \\ - 27.846.840 + 288.793 * BAS2_R + 197.122 * BAS2_U + 180.948 * MEDIA + 10.653 * ADSCRITOS$$

DONDE :

GCME: Gasto corriente mínimo estimado

POB: población

BAS = Educación básica

LCUADRAS: N° de cuadras del casco urbano

IDH: índice de desarrollo humano

BAS2_R: Enseñanza básica rural

BAS2_U: Enseñanza básica urbana

MEDIA: Enseñanza media.

ADSCRITOS: Adscritos a salud.

Como se puede apreciar, se determinaron ecuaciones distintas según niveles de población distintas, ya que se determinó que efectivamente habían diferencias según la escala de los municipios.

Con todo, la ruralidad aparece como una variable significativa y con signo positivo respecto a su impacto sobre los costos municipales.

Un aspecto importante de notar es que a menor población el valor del coeficiente crece, teniendo obviamente mayor impacto.

Por otra parte, es importante notar que en todos los casos aparece la variable asociada a la enseñanza básica rural como significativa y con un coeficiente alto y positivo respecto a las demás variables.

Con todo, este estudio demuestra claramente que la ruralidad impactó positivamente en los costos de las prestaciones municipales, tanto en lo que son las prestaciones propias del municipio como en el caso de los servicios traspasados.

6. Conclusiones y Recomendaciones.

- Los municipios de alta ruralidad enfrentan condiciones territoriales adversas producidas por la dispersión de su población y atienden a la comunidad con ingresos claramente menores al resto de las comunas.
- La cobertura de servicios básicos en las zonas rurales aún es un tema pendiente para nuestro país, ya que los niveles de cobertura entre las zonas urbanas versus las zonas rurales son dramáticamente distintos. Lo anterior, está en alguna medida relacionado con los criterios de asignación de recursos de infraestructura, ya que como se vio, el MOP maneja criterios de determinación del universo a atender distinto al INE; lo que está muy asociado a la rentabilidad social de las inversiones, que tienden a ser más rentables en las zonas, obviamente, de mayor población.
- Un dato muy importante obtenido a partir de las cifras del INE respecto a las actividades productivas, es que las actividades agrícolas y ganaderas son las actividades predominantes en 159 comunas del país y sin embargo, es una actividad que ha ido perdiendo peso específico en el PIB. Lo anterior se hace más grave, por cuanto no se ven políticas de incentivo a este sector, por el contrario. Acuerdos comerciales van en sentido contrario. Esto no significa que estos acuerdos no deban hacerse, sin embargo es necesario tener ciertas consideraciones con el sector.⁶
- Como era de suponer, dadas las condiciones de pobreza de las comunas de alta ruralidad, los municipios poseen una alta dependencia del FCM, lo que en alguna medida quita grados de libertad para una eficiente planificación presupuestaria.
- El gasto en funcionamiento interno por habitante respecto al gasto directo en la comunidad es en promedio un 27% mayor en este tipo de municipios; lo que da una luz de alerta, en el sentido que su estructura administrativa tiende a captar una cantidad de ingresos importantes en el municipio, lo que impide asignarlos a ítem de gasto directo en la comunidad.

⁶ En este punto no se ha querido profundizar más, por cuanto no es motivo de este trabajo.

- En general, se observa en los municipios de alta ruralidad un manejo responsable de los pasivos y mejor que en el resto de los municipios.
- El indicador de eficiencia en los trámites, en este caso, respecto a las patentes municipales, no resultó discriminador entre los grupos, aunque todos presentan un indicador sólo regular.
- La situación de educación en este tipo de municipios es realmente preocupante. Es el grupo que más aporta de sus recursos propios y al menos en esta medición es el que peores resultados ha obtenido.
- En Salud, la situación es distinta. En general las metas definidas se tienden a cumplir con cierta holgura.
- Las condiciones de ruralidad afectan positivamente los costos de las prestaciones municipales y este efecto tiende a ser mayor a menor población.
- Finalmente, es importante dar como recomendaciones las conclusiones obtenidas en el taller experimental que se desarrolló el 29 de Octubre del 2004 en Subdere, organizado por el Departamento de Estudios Municipales, donde asistieron funcionarios de los ministerios de: Agricultura, Educación, Salud, Mideplan, y Economía. En este taller se consensó la idea de que el sector rural en Chile es un sector con fuertes carencias sociales y económicas, existe cierta incertidumbre con lo que ocurrirá en el futuro a partir de la inserción de nuestro país al comercio internacional y el “boom” de los tratados de libre comercio. Por esto, era de primera necesidad poder generar información multisectorial que diera cuenta de la real vulnerabilidad de este tipo de población y cuál es la acción del estado en este sentido. Esto permitiría, primeramente, poder saber exactamente lo que ocurre en este ámbito y en segundo lugar, conocer y orientar la acción del estado y en especial la del gobierno central para suplir las carencias detectadas. Importante es destacar las actividades realizadas por el ministerio de educación al respecto, donde se está llevando información específica del sector rural, en lo que son sus carencias y los planes y acciones que desarrolla el ministerio para suplirlas.
- Con todo, se propone asignar a un ministerio el desarrollo y puesta en marcha de un sistema de información del sector rural que contenga como aspectos fundamentales información de las carencias del sector e información de la acción del estado y en especial del gobierno central para suplirlas, de modo que el sistema sirva de insumo para coordinar la acción del gobierno central en el sector. Importante es señalar que la idea no es crear sistemas de información con nuevos indicadores ni información alternativa a la que ya existe, sino condensar y ordenar lo ya existente, de manera de que cualquier repartición del estado, además

del sector privado, tenga acceso a un sistema de información específico del sector rural, donde se reúna y resuma la información existente.