

DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

El papel del Fondo Común
Municipal en el Sistema
Municipal Chileno
Parte I

PREÁMBULO

“Poner el Estado al servicio de las familias chilenas” y el “ser atendidos de manera amable, expedita y eficiente”¹, como señala el programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, es un desafío permanente. Los municipios, al ser la primera puerta de acceso a los servicios que provee el estado, deben propender a entregar acceso equitativo a un conjunto de prestaciones y servicios locales con altos estándares y calidad. En ello, su gestión se basa en aspectos tan variados como salud, educación, equipamiento y servicios urbanos, asistencia social a población vulnerable, servicios de aseo y ornato, desarrollo comunitario, normas de tránsito, transporte, construcción y urbanización, seguridad, entre otras. No obstante lo anterior es sabido que los municipios tienen una alta heterogeneidad, en múltiples ámbitos, siendo uno de los centrales la disponibilidad de recursos con que estos cuentan. En este ámbito de recursos municipales, el Fondo Común Municipal (FCM), creado en 1979, es y ha sido el principal instrumento redistributivo de ingresos entre los municipios. Sin embargo, en la actualidad es necesario que el sistema municipal requiera un revisión más allá de la discusión del ajuste de recursos para este Fondo, que básicamente –y en general– se propone que se evalúe

en base a la misma estructura de ingresos que mayoritariamente lo compone (Impuesto Territorial, Patentes Comerciales y Permisos de Circulación de Vehículos) y/o de una variación, tampoco muy significativa, de la proporción en que dichos recursos son percibidos o bien son distribuidos entre las comunas.

Una estructura de ingresos municipales heterogénea es un hecho que se hace necesario analizar en sus distintas dimensiones para avanzar en políticas de desarrollo y potenciamiento de los gobiernos locales, lo que implica, dar una mirada más profunda a las fuentes de financiamiento de estos. Ya sea a través de una reestructuración de la actual o avanzar en nuevas fórmulas por medio de lo que serán las nuevas autoridades regionales de 2020.

En el presente y en un análisis posterior mediante el boletín de estudios se buscará aportar a la comprensión del Fondo Común Municipal, en una primera instancia, y desde ahí permitir identificar oportunidades de mejora, en mayor o menor grado sobre dicho Fondo, sus principales debilidades, así como también el rol que debiera cumplir bajo un marco de financiamiento municipal justo, racional, equilibrado y responsable.

¹ Programa de Gobierno 2018 -2022, Construyamos Tiempos Mejores para Chile, Página 18



CONTEXTUALIZACIÓN

La Constitución Política de Chile², establece en su artículo N°3 que “El estado de Chile, es unitario. La administración del Estado, será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional” y de esta forma se da cuenta de la división político administrativa que conforma al país. Luego en su Artículo N° 110 establece que “Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas”. Una vez delimitado el espacio de acción menor del Estado, “la comuna”, se designó quién estará a cargo de administrar dicho territorio, lo que está presente en el artículo N° 118 se establece que “La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo”. A continuación se procedió a señalar cual debe ser su finalidad, en concordancia con la función del estado, que está delimitada en el mismo artículo N°118 previamente señalado, donde se menciona “Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la

comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”. La Constitución señala también que las funciones y atribuciones municipales serán fijadas por “Una ley orgánica constitucional que determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades³”. Finalmente y para poder cumplir con sus fines y funciones, la constitución, en el artículo N°122 establece que “Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de Fondo común municipal. Las normas de distribución de este Fondo serán materia de ley⁴”.

Lo planteado previamente es solo una breve aproximación al contexto municipal, dentro de nuestro marco jurídico, que en ningún caso se agota con la breve revisión de la Constitución de la República, pero es útil para ser el punto de partida del presente Boletín, que busca explorar y describir la operación y funcionamiento del Fondo Común Municipal, buscando identificar algunas oportunidades de mejora que dicho Fondo puede tener.

² Constitución Política de Chile.

³ Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades

⁴ Decreto Ley 3.063, Sobre Rentas Municipales de 1979.



INTRODUCCIÓN

Cuál es el impacto que ha tenido en el tiempo la aplicación del Fondo común municipal (FCM) y sus sucesivas reformas no ha sido medido, ni tampoco los reales efectos sobre las finanzas municipales, o la disminución de las brechas en términos de los servicios que presta a la ciudadanía. Sumado a lo anterior un desafío es saber cómo se gastan estos recursos para ver su impacto en cada comuna. Existen distintas posturas sobre los efectos sobre las finanzas municipales, en términos de incentivos-desincentivos (Bravo, 2014) a la recaudación, o si ha habido avances en materia de desigualdad y provisión de servicios municipales al interior de las comunas. Lo que sabemos con certeza es que, cumpliendo con el reglamento para la aplicación del Fondo, este es un *“Mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país”*⁵, y dicha redistribución es efectivamente realizada, puesto que el Fondo redistribuye tributos y derechos desde las pocas comunas con más recursos a una gran mayoría cuya base tributaria es más exigua. De hecho, de acuerdo a cifras de 2017⁶, sólo 5 comunas aportan casi el 70% de todos los recursos efectivamente redistribuidos⁷, y 17 comunas (5% de las comunas de Chile) aportan alrededor del 90% y la comuna que más aporta representa un 28% de los aportes. Además 256

municipios dependen más de un 50% del FCM y para más de 170.000 habitantes de 27 comunas el FCM representa más del 90% de sus ingresos municipales, y además para más de 1.150.000 habitantes de 5 comunas de la RM, su nivel de dependencia del FCM es cerca de un 80% o más. Por último destacar que el 16% de las comunas de Chile se llevan –a la fecha– alrededor de la mitad del FCM efectivamente redistribuido.

Se trata por tanto de una brecha irremontable que pese a sucesivas reformas no se ha alterado, o bien ha aumentado, como lo han evidenciado diversos estudios (Cortes & Paredes, 2016). Es más, para el año 2002⁸ el 91% de lo efectivamente redistribuido lo soportaban 14 comunas (en 2017 son 17 comunas). Alrededor de un 70% lo soportaban 4 comunas (en 2017 son 5). De ellas Las Condes aportaba el 27% del total de recursos netos del Fondo Común Municipal (En 2017 representa el 28%) (Gráficos Nº 1 y 2). Lo anterior podría estar evidenciando una desaceleración en la captación de recursos por parte de los municipios de mayores recursos, que podría tener sus causas en la arquitectura misma de captación de recursos del FCM, con algunos desincentivos para la generación de ingresos. Más adelante se abordará este fenómeno, que podría tener diversas explicaciones.

⁵ Reglamento para la Aplicación del Artículo 38° del Decreto Ley 3.063, de 1979, Modificado por el artículo 1° de la Ley 20.237.

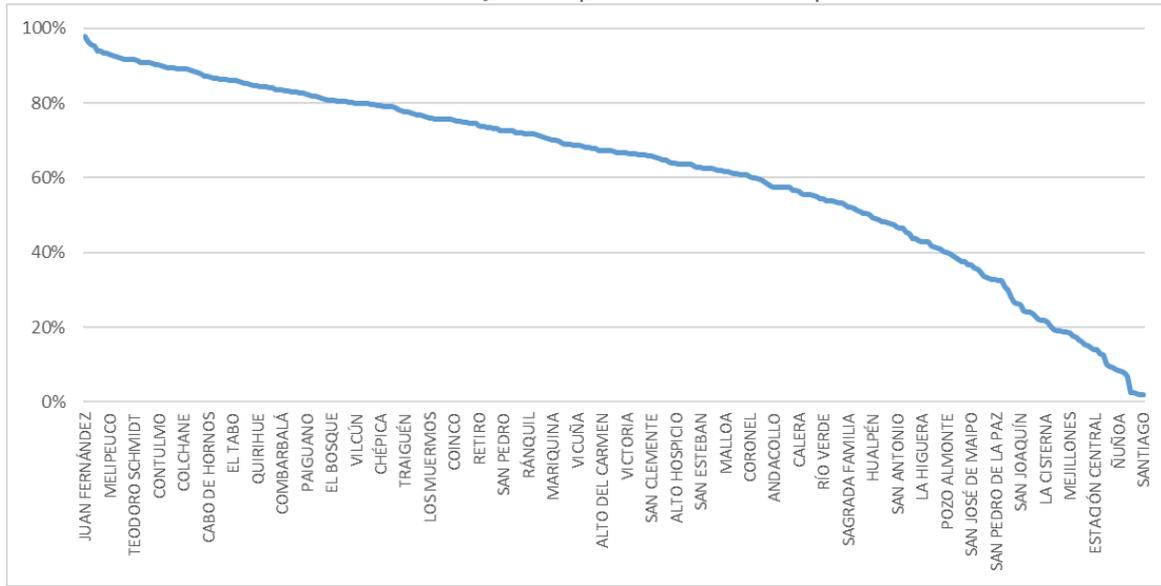
⁶ Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>)

⁷ Efectivamente redistribuido es una vez que se realiza en neto entre los aportado al FCM y lo recibido.

⁸ Presentación “Elementos Para Una Propuesta De Rediseño Del Fondo Común Municipal”. **SUBDERE. 2002**

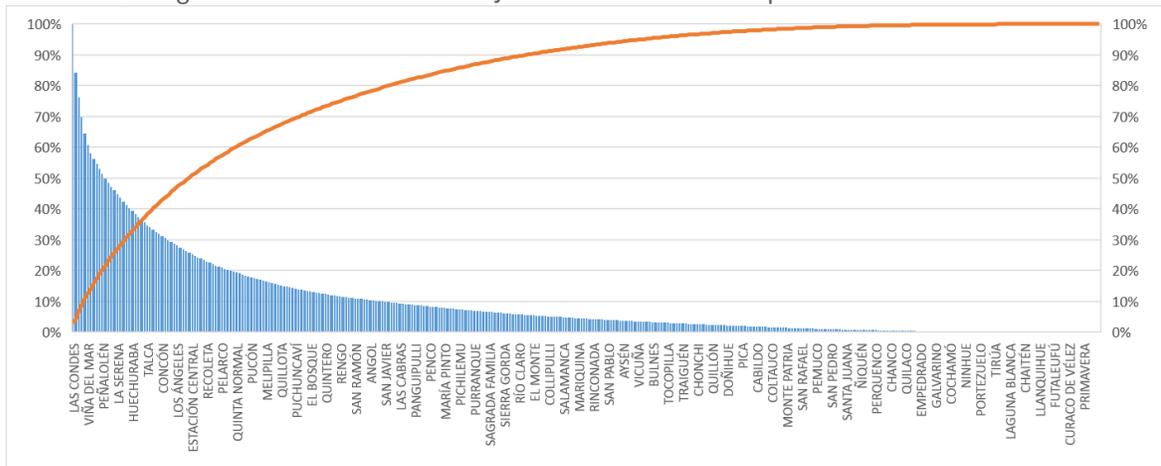


Gráfico N° 1: Porcentaje de dependencia del FCM por comuna



Fuente: Elaboración propia en base a datos SINIM para el año 2017

Gráfico N° 2 Diagrama de Pareto: Porcentaje del FCM acumulado por comuna con línea de FCM total.



Fuente: Elaboración propia en base a datos SINIM para el año 2017



El gráfico N°1 muestra el nivel de dependencia que tienen algunos municipios del Fondo Común Municipal. Se puede ver que municipios como Juan Fernández, Contulmo dependen casi en un 100% de dicho Fondo, mientras algunos pocos como Santiago y Ñuñoa dependen muy poco de este Fondo. El gráfico N°2 representa la otra cara del FCM, desde el lado de los aportes al Fondo Común, se puede apreciar como existen unas pocas comunas que concentran la mayoría de los aportes (Las Condes, Providencia y Santiago) mientras que el grueso de los municipios realiza un aporte marginal.

Es evidente que el FCM ha permitido el funcionamiento de la mayoría de las municipalidades del país, dado que sin este Fondo simplemente -en condiciones estáticas- no habrían podido siquiera subsistir, ni menos cumplir con sus principales funciones. Lo que no está tan claro, como ya se mencionó, es si la redistribución, en base a

los criterios de distribución, ha sido la más adecuada para entregar recursos según las necesidades de cada territorio, y si la estructura universal de conformación del Fondo tiene relación efectiva con las capacidades de cada comuna y su amplia heterogeneidad, o en su defecto si éstos recursos se han utilizado para los fines establecidos en la Ley o si este Fondo ha desincentivado la recaudación municipal hacia nuevos recursos. (Bravo, 2014). Por otro lado, no hay claridad si se debe seguir insistiendo en poner el foco del financiamiento municipal en los “beneficios” de este Fondo que se ha quintuplicado desde 1990 en términos reales, y que básicamente aborda las finanzas municipales desde el punto de vista de la redistribución, que sabemos no se sustenta netamente en criterios de eficiencia económica, lo que para algunas visiones, ha estado manteniendo brechas en base a la caridad institucionalizada, ralentizando tal vez el desarrollo de los distintos territorios y su competitividad, lo que puede tener efectos complejos a mediano y largo plazo para el país en su conjunto.



ANTECEDENTES: HACIA LA ESTRUCTURA ACTUAL DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

Uno de los aspectos más relevantes establecidos bajo la actual Ley Orgánica de Municipalidades es el de la autonomía en la administración de las finanzas de los municipios, además de asegurar una base financiera o patrimonio propio cuyo principal instrumento redistributivo es el Fondo Común Municipal cuyo propósito de acuerdo a la Ley 18.695⁹ es el de “garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento”.

Este Fondo consta de dos etapas bien definidas, una de acopio de recursos y la otra de distribución, ambas con criterios diferentes, y que han experimentado diversas modificaciones en el tiempo que se detallarán brevemente en lo que sigue a continuación. En síntesis el Fondo capta recursos de acuerdo a las “capacidades” de cada comuna medida fundamentalmente en base a los recursos que se recaudan a través del impuesto territorial, las patentes comerciales, y los permisos de circulación de vehículos, lo que representa alrededor del 60% total de recursos municipales. Por otro lado la etapa de redistribución de recursos se realiza en base a las necesidades de cada comuna, donde intervienen la población (permanente y flotante), la cantidad de predios exentos, los ingresos propios permanentes per cápita, y la pobreza, entre otros.

Además la propia existencia de dicho Fondo está garantizado en la Constitución Política que en su artículo N° 122 señala que “Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las

municipalidades del país con la denominación de Fondo Común Municipal”. Dichos ingresos propios permanentes (IPP) están consignados en el artículo 38 número 4 del Decreto Ley N° 3.063 de 1979 sobre Rentas Municipales, y comprende “las rentas de la propiedad municipal; el excedente del impuesto territorial que se recaude en la comuna, una vez descontado el aporte al Fondo Común Municipal que a ésta corresponde efectuar; el treinta y siete coma cinco por ciento de lo recaudado por permisos de circulación; los ingresos por recaudación de patentes municipales de beneficio directo; los ingresos por patentes mineras y acuícolas correspondientes a la municipalidad; los ingresos por derechos de aseo; los ingresos por licencias de conducir y similares; los ingresos por derechos varios; los ingresos por concesiones; los ingresos correspondientes a la municipalidad por el impuesto a las sociedades operadoras de casinos de juegos, establecido en la ley N°19.995, y los ingresos provenientes de las multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias que las municipalidades apliquen”.

Desde el año 1979 la estructura del FCM ha experimentado diversos cambios tanto en su composición como en el mecanismo de distribución de recursos, donde el sustento del Fondo han sido básicamente el impuesto territorial, las patentes comerciales y los permisos de circulación de vehículos, distribuyendo a cada comuna en base al número de habitantes, número de predios exentos y en proporción

⁹ LEY N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades



inversa al ingreso propio permanente municipal. En el año 1987 la fórmula de distribución fue modificada, estableciendo que un 10% se distribuiría por partes iguales entre todas las comunas (aumentando en 2007 a un 25%), además de un 10% en relación con la pobreza relativa de las comunas medida por el o los indicadores que estableciera el reglamento; un 15% en proporción directa a la población de cada comuna, considerando para su cálculo la población flotante en aquellas comunas señaladas mediante decreto supremo; un 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna con respecto al número de predios exentos del país; y finalmente un 35% en proporción directa al promedio de los tres años precedentes al último año del trienio anterior, del menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante, lo que se ha denominado la “fórmula clásica” de distribución del FCM.¹⁰

En el mes de mayo de 1995 mediante la Ley N° 19.388 se aumentó el aporte por concepto de patentes comerciales para la Municipalidad de Santiago de un 45% a un 55% y Vitacura pasó de 0% a un 65%¹¹; se modificó la fórmula de predios exentos para la distribución de recursos; se aumentó el tope de pago de patentes comerciales de 1000 a 4000 UTM; se determinó que el 50% del 1% sobre el precio de venta de vehículos se destine al FCM y se estableció una separación del FCM de acuerdo a los siguientes criterios (Fondo Común Municipal 1999):

- a) 90% de redistribución (fórmula clásica)
- b) 5% destinado a “emergencias”
- c) 5% por “gestión municipal”

En igual fecha se modificaron también los coeficientes de redistribución, estableciendo que el 90% de los recursos del FCM se distribuiría, mediante coeficientes trianuales, de la siguiente forma:

- 10% por parte iguales entre las comunas.
- 10% en relación a la pobreza relativa de las comunas medidas por lo establecido en el respectivo reglamento.
- 15% en proporción directa a la población de cada comuna.
- 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna con respecto al número de predios exentos del país, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de esta.
- 35% en proporción directa al promedio de los tres años precedentes al último año del trienio anterior, del menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

¹⁰ Fondo Común Municipal. SUBDERE. Edición LOM. Agosto 1999. 1° Edición.

¹¹ Las municipalidades de Las Condes y Providencia ya aportaban un 65% de la recaudación por patentes comerciales desde el año 1987.



El 10% restante se haría sobre la base de una serie de factores anuales mediante la siguiente formulación:

- 5% como incentivo a la eficiencia en la gestión municipal.
- 5% enfrentar emergencias.

Entre varios factores se consideraba, en el caso de la eficiencia en la gestión, el aumento de ingresos propios permanentes per cápita; los resultados del SIMCE promedio en castellano y matemáticas de los dos últimos años; la proporción del gasto anual en capacitación, entre otros. Para el caso de las emergencias se consideraba la reducción de los ingresos propios per cápita; el crecimiento poblacional; catástrofes naturales y variaciones de los coeficientes del FCM.

De esta manera, el FCM se distribuiría sobre la base de 17 indicadores que daban cuenta de los criterios mencionados. No obstante, surgieron diversos problemas

con este diseño, sobre todo con la posibilidad de replicar los cálculos por parte de los municipios lo que en la práctica resultaba inviable generando todo tipo de suspicacias además de contradicciones evidentes en las propias fórmulas de cálculo produciéndose sendas inconsistencias. Al respecto hubo dos intentos de reformular la distribución del FCM a fines de los años 90 y a comienzos de la siguiente década, que no prosperaron al no tener respaldo político de los Alcaldes, no obstante se logró aumentar el aporte de impuesto territorial de las comunas de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes pasando de un 60% a un 65%.

Es importante señalar también que la Ley N°19.380 de marzo de 1995, que facultó a los municipios para aplicar el re-avalúo a predios no agrícolas, significó un importante aumento de recursos para el FCM.

Finalmente y luego de variados intentos por rediseñar el FCM (1999 y 2002), a través de la ley 20.237 de 2007 se logra simplificar los criterios de distribución reduciendo la fórmula de distribución a 4 indicadores y se establece un mecanismo de estabilización, como se verá más adelante.



ESTRUCTURA VIGENTE DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

La configuración actual del Fondo Común Municipal (FCM) y sus mecanismos de funcionamiento han sido determinados principalmente a través de la Ley Nº 20.237¹², promulgada el año 2007, la cual modificó el

D.L. Nº 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales; y la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Así el FCM está integrado básicamente por los siguientes recursos (Cuadro Nº 1):

Cuadro Nº 1: Conformación del Fondo Común Municipal

Concepto	Aporte de las 4 comunas con más ingresos	Comunas restantes
Impuesto Territorial	65%	60%
Patentes Comerciales	55% Santiago	0%
	65% Providencia, Vitacura y Las Condes	
Permisos de Circulación	62,5%	62,5%
Transferencias de vehículos (1,5% impuestos)	50%	50%
Recaudación multas de tránsito: <ul style="list-style-type: none"> - Detectadas por equipos de registro de infracciones - Infracciones en carreteras concesionadas - 	Fotorradares: 100% TAG: 50%	
Aporte Fiscal permanente (Ley 20.922)	1.052.000 UTM	

Fuente: Ley Nº 18.695 Orgánica Constitucional de municipalidades

¹² Modifica el decreto ley Nº 3.063, de 1979, sobre rentas municipales la Ley Nº 18.695, orgánica constitucional de municipalidades, y otros cuerpos legales, en relación con el Fondo común municipal y otras materias municipales. Promulgada el 17 de diciembre de 2007



Los recursos anteriores por conceptos de Patentes Comerciales, Permisos de Circulación y los relacionados con multas, deben ser pagados por los municipios al Servicio de Tesorerías. Dicho Servicio, pagará a inicio del mes siguiente de la recaudación un anticipo y al final de él, en base a la mayor recaudación respecto a lo anticipado, un saldo. Por otro lado, el Decreto Nº 1293 del

Ministerio del Interior¹³, promulgado el 11 de diciembre de 2007 y publicado en enero del año 2009, establece aspectos de procedimiento y de cálculo de los coeficientes utilizados y su posterior mecanismo de estabilización, donde consagra el mecanismo de distribución

Así en el Artículo 4º, Capítulo Nº2, del mencionado Decreto Ley, se señala, la fórmula de cálculo del coeficiente de Distribución del FCM, según los siguientes indicadores:

Cuadro Nº 2: Distribución del Fondo Común Municipal

Indicador	Porcentaje	Detalle
Partes Iguales IPI	25%	Por partes iguales entre las comunas del país. El número total de comunas serán las creadas al 30 de junio del año del cálculo
Número de pobres de la comuna IPC	10%	De acuerdo al número de pobres de la comuna, en relación a la suma de pobres del país
número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna IXC	30%	representa la proporción del número de predios exentos de cada comuna respecto a la suma de predios exentos del país, el cual se pondera a su vez por la proporción entre el número de predios exentos comunales sobre el total de predios de su comuna
menores ingresos propios permanentes IIP	35%	Participarán de manera proporcional a través de este indicador aquellas municipalidades cuyo ingreso propio permanente per cápita comunal (IPPhc) sea menor que el promedio nacional de ingreso propio permanente per cápita (IPPhp)"

Fuente: Ley Nº 3.063 sobre rentas municipales

¹³ <http://www.subdere.gov.cl/transparencia/ley20285/pdf/D1293.pdf>



En base a lo anterior se calcula el coeficiente de distribución del FCM, que en primera instancia determina la potencial participación que tendrá cada municipio en éste, no obstante posteriormente será

modificado por el procedimiento denominado mecanismo de estabilización, que resguarda el principio bajo el cual ninguna municipalidad puede recibir una cifra menor que el año del cálculo¹⁴.

¹⁴ Corresponde al año en que se efectúa la estimación de recaudación y distribución de recursos que conforman el Fondo Común Municipal



La relación R determinada por la aplicación de la fórmula indicada será aplicada a aquellas comunas en que la diferencia entre el monto provisorio de recursos (recursos proyectados para el año de distribución) y el monto estimado para el año del cálculo (año en que se realiza la estimación del próximo año) haya sido positivo y en este caso el monto de recursos para cada una de estas comunas, corresponderá al monto percibido en el año del cálculo más al producto del factor R por la diferencia de recursos ya señalada. Para las restantes comunas, se asignarán los recursos suficientes hasta igualar los montos estimados para el año del cálculo.

Así de acuerdo a esta arquitectura en base a montos percibidos, proyectados y diversos coeficientes se obtienen los montos a percibir por cada comuna proveniente del FCM.

Por ejemplo de acuerdo a la estimación 2018 del FCM hecha en Diciembre de 2017, se obtiene la siguiente cuadro N°3, que muestra los 20 mayores aumentos del FCM en relación a lo que efectivamente recibirían en base a los coeficientes de distribución, donde algunas comunas aumentan casi el triple de lo que les correspondería sin estabilización.

Nombre de la Comuna	Total FCM Estimado Cierre 2017 (neto monto Decreto 1.684) M\$ 2017	Valor Esperado FCM año 2018 (neto monto Decreto 1.684) M\$ 2017 (Previo estabilización)	Monto Estimado (neto monto Decreto 1.684) post estabilización 2018	Monto Estimado de la estabilización	Var %
PEÑALOLÉN	11.969.396	4.594.202	11.969.396	7.375.194	161%
LAS CONDES	2.730.603	1.144.121	2.730.603	1.586.482	139%
LA FLORIDA	24.121.695	11.586.314	24.121.695	12.535.381	108%
MAIPÚ	42.970.148	20.988.421	42.970.148	21.981.727	105%
ÑUÑO A	2.575.280	1.290.120	2.575.280	1.285.160	100%
LA SERENA	9.386.327	4.826.188	9.386.327	4.560.139	94%
CHILE CHICO	2.412.316	1.270.509	2.412.316	1.141.807	90%
PUDAHUEL	12.826.848	7.681.979	12.826.848	5.144.869	67%
ANTOFAGASTA	7.710.712	4.793.366	7.710.712	2.917.346	61%
SAN BERNARDO	15.578.833	10.579.642	15.578.833	4.999.191	47%
CHIGUAYANTE	7.689.275	5.228.765	7.689.275	2.460.510	47%
VALLENAR	4.082.305	2.781.916	4.082.305	1.300.389	47%
VILLARRICA	3.756.460	2.670.332	3.756.460	1.086.128	41%
OLLAGÜE	1.335.028	966.765	1.335.028	368.263	38%
COPIAPÓ	7.888.531	5.742.221	7.888.531	2.146.310	37%
SAN FELIPE	5.292.385	3.868.719	5.292.385	1.423.666	37%
LIMACHE	4.319.371	3.206.092	4.319.371	1.113.279	35%
PUNTE ALTO	52.827.677	39.415.543	52.827.677	13.412.134	34%
HUECHURABA	2.350.606	1.758.023	2.350.606	592.583	34%
PROVIDENCIA	1.566.048	1.188.142	1.566.048	377.906	32%

Fuente: Base Técnica FCM 2018



Incluso aparecen compensados o “estabilizados” 2 (Las Condes y Providencia) de los 4 municipios que más aportan al FCM y que sin embargo producto de este

mecanismo se les debe “compensar”, aunque los indicadores que redistribuyen digan otra cosa. Aparecen también 3 capitales regionales además de otras con una marcada tendencia metropolitana.

Cuadro N° 4

Nombre de la Comuna	Total FCM Estimado Cierre 2017 (neto monto Decreto 1.684) M\$ 2017	Valor Esperado FCM año 2018 (neto monto Decreto 1.684) M\$ 2017 (Previo estabilización)	Monto Estimado (neto monto Decreto 1.684) post estabilización 2018	Crecimiento Previo Estabilización FCM 2018 (%)	Crecimiento Post Estabilización FCM 2018 (%)
COIHUECO	3.004.522	8.613.055	4.429.425	186,67%	47,43%
PANGUIPULLI	4.125.336	11.594.842	6.023.038	181,06%	46,00%
PELLUHUE	2.888.929	7.281.076	4.004.797	152,03%	38,63%
AISÉN	2.649.671	6.024.668	3.507.122	127,37%	32,36%
LOS VILOS	3.379.955	7.598.456	4.451.706	124,81%	31,71%
PUNTA ARENAS	4.252.116	9.521.686	5.590.902	123,93%	31,49%
CABRERO	3.018.424	6.684.005	3.949.701	121,44%	30,85%
SANTIAGO	1.655.240	3.575.960	2.143.218	116,04%	29,48%
VALDIVIA	12.325.087	25.788.548	15.745.612	109,24%	27,75%
EL TABO	6.135.929	12.731.775	7.811.669	107,50%	27,31%
LICANTÉN	1.853.851	3.731.254	2.330.823	101,27%	25,73%
QUILLÓN	3.781.484	7.475.082	4.719.879	97,68%	24,82%
CASTRO	5.211.765	10.128.997	6.461.036	94,35%	23,97%
YUNGAY	2.187.806	4.245.948	2.710.697	94,07%	23,90%
QUINTERO	5.625.451	10.802.677	6.940.776	92,03%	23,38%
SAN PEDRO DE ATACAMA	3.020.659	5.796.006	3.725.764	91,88%	23,34%
MARIQUINA	2.148.784	4.035.650	2.628.161	87,81%	22,31%
NATALES	2.220.332	3.949.848	2.659.733	77,89%	19,79%
ANTUCO	1.567.900	2.765.539	1.872.172	76,38%	19,41%
ESTACIÓN CENTRAL	2.822.093	4.898.038	3.349.507	73,56%	18,69%

Fuente: Base Técnica FCM 2018



A diferencia de la tabla anterior, esta última (Cuadro N°4) muestra los porcentajes de crecimiento de los municipios que más crecen de acuerdo a los coeficientes de distribución del FCM, pero que producto de la estabilización son los más perjudicados. Se trata de comunas de menor población que la anterior, con un perfil menos metropolitano y mucho más variado en sus características estructurales (incluye comunas de varios grupos de acuerdo a las tipologías de caracterización de comunas). Inclusive Santiago, una comuna aportante pero con importantes necesidades en salud, educación, infraestructura, y con una población flotante permanente de migrantes que supera el 30% de sus habitantes, según Censo 2017, pierde 1 de cada 4 pesos que debiera percibir en base a los coeficientes de distribución del FCM, previa a la

estabilización, donde termina percibiendo un modesto 29% de aumento.

En base a lo anteriormente planteado, podemos ver cómo, desde la última reforma de 2007, que incorpora este mecanismo de estabilización adosado al cálculo del FCM, este ha provocado que una vez calculados los coeficientes y por ende los montos que se van a distribuir a las comunas de acuerdo a variables que dan cuenta de las menores fuentes de ingreso y vulnerabilidad (v.gr. pobreza; exención del impuesto territorial), desequilibra dicha voluntad sobre la base de otro principio rector, esto es que ningún municipio disminuya los aportes recibidos en relación al año anterior. Esta variante hace aún más compleja una correcta evaluación del verdadero impacto del FCM en cada comuna y de la efectividad de los distintos métodos ensayados.



CONCLUSIONES Y TAREAS PENDIENTES

Como una forma de responder a las principales sugerencias o análisis sobre el instrumento, se estima que siempre es posible avanzar en el perfeccionamiento del FCM con un mayor sentido de racionalidad, eficacia económica, innovación y realidad en su operación, sin perder de vista el objetivo original de la “redistribución solidaria de ingresos propios entre municipios”, incorporando además un mecanismo dinámico y flexible de ajuste frente a nuevos requerimientos o imprevistos que vayan surgiendo.

El desafío tras este Fondo, no pasa solo por someter a prueba nuevas combinaciones de variables o indicadores de distribución o de aporte al Fondo Común, sino de volver a conceptualizar y contextualizar el objetivo principal del Fondo, los incentivos se requerirían aplicar para mejorar la recaudación municipal, y en base a eso posteriormente definir los criterios necesarios para su correcta aplicación, incluyendo sus indicadores y variables. Si acaso es necesario un mecanismo de estabilización o no, y las fuentes, o cifras de información oficiales que se aplicarán en cada caso. Esto mismo podría abrir una ventana para incorporar nuevos Fondos a nivel municipal, que tengan objetivos específicos distintos a los del Fondo Común Municipal de “redistribución solidaria de ingresos propios”, pero que sean complementarios con los principios en los cuales éste se basa y permitan un desarrollo acelerado de las distintas comunas.

Se trata de cambiar el paradigma que subyace en el mecanismo de operación de este Fondo donde “redistribución solidaria” es interpretada como “todas las comunas aportan y todas reciben recursos del Fondo”, lo que ha llevado a complejizar innecesariamente este instrumento, cuyo fin último es simplemente equiparar o equilibrar bases tributarias entre municipios para “garantizar el cumplimiento de los fines propios de las municipalidades y su adecuado funcionamiento”, obviamente dependiendo de la naturaleza y características propias de cada comuna, que es otro tema pendiente en su reformulación y adaptación, pasando de una visión uniforme a una diferenciada o asimétrica como propone la OCDE (2017). Por un principio básico de equidad, con una mirada hacia el bien común, no es posible aplicar a entidades tan diversas la misma fórmula y pretender obtener los mismos resultados. Claramente este es el principal desafío sobre la naturaleza de este mecanismo de compensación.

No obstante, como se señaló, cualquier modificación de la fórmula de distribución para hacer del FCM más equitativo será un esfuerzo infructuoso. Si se mantiene el actual mecanismo de estabilización. Por lo tanto, claramente la problemática debe abordarse desde otra perspectiva, en función entre otros aspectos de las distintas necesidades de los diversos territorios del país, su múltiple diversidad y considerando además la capacidad fiscal efectiva, sin exigirle a quien no tiene igual aporte como es hoy en día.¹⁵

¹⁵ Fondo común municipal: Evaluación del mecanismo de estabilización.
Departamento de Estudios y Evaluaciones
División de Políticas y Estudios. Noviembre de 2014.



En el proceso de sensibilización de la necesidad de una reformulación del FCM con los municipios, sectores políticos, y organismos técnico - políticos, se estima necesario en el marco del programa actual de gobierno del Presidente Sebastián Piñera, propender a nuevos Fondos que en forma complementaria y solidariamente incentiven el desarrollo local de aquellas comunas más desfavorecidas, con menores posibilidades de recaudación de tributos y que tengan cierta independencia del FCM actual. Por lo cual, apuntalar el proceso descentralizador y subsidiario en aquellos territorios con menores capacidades de auto valerse, y

desde ahí comenzar a idear las estrategias de fomento y crecimiento en aquellos lugares intermedios que puedan sostener a los territorios más desfavorecidos, para que finalmente puedan iniciar un proceso de cooperación y sinergia efectiva con las comunas de mayores recursos dentro de cada región.

Lo anterior, en el marco que del programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, que contempla la creación de un Fondo Nacional de Desarrollo Local (FNDL), con el propósito de propiciar el rol del municipio como gestor del desarrollo económico, social y cultural de las comunas.



BIBLIOGRAFÍA

- Bravo, Javiera. Instituto de Economía. Centro de políticas Públicas UC. Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. Temas De La Agenda Pública Año 9 / No 68 / Junio 2014
- Centro de Sistemas Públicos. Universidad de Chile. "Estudio de Mejoramiento de la Recaudación Municipal" Informe de avance I. Julio 2018.
- Centro de Sistemas Públicos. Universidad de Chile. "Estudio de Mejoramiento de la Recaudación Municipal" Informe Final. Primera Versión. Mayo 2019
- Consorcio para la Reforma del Estado. Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma. 2009. Descentralización
- Constitución Política De La República De Chile. Texto refundido, coordinado y sistematizado. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.
- Cortés, Yasna; Paredes, Dusan. El Fondo Común Municipal: ¿Cuál es su rol en la convergencia de ingresos locales? Latin American Research Review Latin American Studies Association Volume 51, Number 3, 2016 pp. 161-180 10.1353/lar.2016.0039
- Decreto Nº 1293 del Ministerio del interior. Reglamento para la aplicación del Artículo 38 del Decreto Ley Nº 3.063, de 1979, modificado por el artículo 1º de la Ley Nº 20.237
- Departamento de Estudios y Evaluaciones. División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. "Análisis y evaluación del Mecanismo de Estabilización del Fondo Común MUNICIPAL (FCM). Noviembre de 2014
- Departamento de Estudios y Evaluaciones. División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. "Propuesta de Rediseño Operativo del Fondo Común MUNICIPAL (FCM). Noviembre de 2014
- Departamento de Finanzas Municipales. SUBDERE. Rediseño Fondo Común Municipal 2004
- El Fondo Común Municipal. Unidad de Análisis Financiero Departamento de Finanzas Municipales - División de Municipalidades SUBDERE. Agosto 2009. <http://www.subdere>.
- Larraín, Felipe & Perelló, Oscar 2019 (CLAPES UC). "Resource Windfalls and Public Sector Employment: Evidence from Municipalities in Chile," Economía Journal, The Latin American and Caribbean Economic Association - LACEA, vol. 0(Spring 20), pages 127-167, April.
- LEY NÚM. 20.237, Modifica el Decreto Ley Nº 3.063, Sobre Rentas Municipales; La Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional De Municipalidades, y Otros Cuerpos Legales, en relación con El Fondo Común Municipal y Otras Materias Municipales
- Libertad y Desarrollo. Temas Públicos, Nº 752. 9 de diciembre de 2005. Rediseño Fondo Común Municipal: Se Mantienen Falencias.
- Robinson, J. A., Torvik, R., & Verdier, T. (2014). Political foundations of the resource curse: A simplification and a comment. *Journal of Development Economics*, 106, 194-198.

