

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL





AMUCHI

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE



Director Ejecutivo

Andrés Chacón Romero

Abogado

Magíster en Gerencia y Políticas Públicas

Magíster en Psicología Organizacional

Diplomado de Estudios Avanzados (DEA) Universidad de Sevilla

Jefe de Proyecto

César Rojas Ríos

Abogado

Magíster en Derecho Público

Diplomado en Alta Dirección Municipal

Equipo de Proyecto

Patricia García

Ingeniera Comercial
Experta en Finanzas Municipales

Graciela Correa

Abogada
Experta en Derecho Municipal

Roberto Lagos Flores

Cientista Político
Magíster en Sociología

Jorge Morales Jacob

Sociólogo

Profesor de Matemática y Estadística
Magíster en Gestión Pública en Desarrollo Local y Regional

Andrea López

Psicóloga
Magíster en Didácticas educativas para la Educación Superior

Ernesto Ahumada Moraga

Cientista Político
Magíster en Gerencia y Políticas Públicas

Héctor Ormeño Campos

Administrador Público
Ingeniero Comercial
Magister en Economía

ÍNDICE

6	Introducción
13	Metodología
25	Antecedentes del fondo común municipal
37	Efectos redistributivos del fondo común municipal en los ingresos municipales chilenos
55	Aspectos jurídicos del fondo común municipal
71	Diagnóstico y propuesta de modernización del fondo común municipal
71	• Diagnóstico del fondo común municipal
72	• Conformación del fondo común municipal
78	• Fortalezas y debilidades del fondo común municipal
80	• Propuestas de modernización del fondo común municipal
117	Estrategia y acciones concretas
119	Conclusiones
121	Bibliografía

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con lo señalado el artículo 118, inciso cuarto, de la Constitución Política, y el artículo 1º, inciso segundo de la ley N°18.695, Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

De acuerdo con lo anterior, existen entonces como características relevantes de las municipalidades, el gozar de personalidad jurídica y patrimonio propio.

En relación con patrimonio propio, la misma Carta Fundamental en su artículo 122, otorga autonomía a los municipios en la administración de sus finanzas, lo cual es reiterado por el artículo 14 de la referida ley N°18.695.

Seguidamente, debemos tener presente que los ingresos municipales se pueden clasificar según el origen del financiamiento municipal, constituyendo básicamente dos fuentes: ingresos propios permanentes y Fondo Común Municipal. De menor incidencia en la recaudación de fondos municipales se pueden encontrar las transferencias corrientes y de capital y otros tipos de ingresos. Lo anterior, conforme se desprende principalmente del Decreto Ley 3.063, sobre Rentas Municipales y la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

No está de más recordar, que el Fondo Común Municipal fue creado en la reforma municipal del año 1979, y que tiene como objetivo redistribuir los ingresos municipales para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento.

De esta manera, el citado Fondo Común Municipal, siempre ha tenido un

origen legal y, posteriormente, constitucional.

En efecto, la composición del Fondo Común Municipal y sus mecanismos de funcionamiento se han ido determinando a través del tiempo mediante diversos cuerpos legales, tanto de carácter legal como reglamentario (ejercicio potestad reglamentaria, artículo 32 N°6 Constitución Política de la República).

Como un principio informador de la naturaleza jurídica del Fondo Común Municipal, y norma fundante, tenemos lo que señala nuestra Carta Fundamental en su artículo 3°: los órganos del Estado deben promover “el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”.

De esta manera, el Fondo Común Municipal, tanto en su composición como en distribución, debe cumplir con los citados principios constitucionales, esto es, ser equitativo y solidario.

Al efecto, en la actualidad, siguiendo un orden normativo jerárquico, tenemos el artículo 122 de la Constitución Política de la República; la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades; el Decreto Ley N°3.063 de 1979, sobre Rentas Municipales, especialmente con la modificación de la Ley N° 20.237, promulgada el año 2007; el Decreto Supremo N° 1293 del Ministerio del Interior, promulgado el año 2009, que establece aspectos de procedimiento y fórmulas de cálculo de los coeficientes utilizados; y, el Decreto Supremo N°2.066 de 29/12/2017, publicado en D.O. de 13/04/2018, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que fija monto de compensación comuna de isla de pascua, comunas con flujo significativo de población flotante por razones de turismo, coeficientes de distribución y montos de

compensación anual del fondo común municipal para el período 1° de enero de 2018 - 31 de diciembre de 2018. Es importante señalar que a partir de la Ley N° 20.033 del año 2005 se pudo establecer un monto fijo de aporte fiscal (gobierno central) para este Fondo (218.000 UTM), en el N°5 del artículo 14 de la ley N°18.695, ya que anteriormente dependía de la ley de presupuesto el monto destinado para este fin¹.

La Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOC), en su artículo 14, señala que: "para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento, existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, denominado Fondo Común Municipal". Este Fondo (FCM) es un instrumento nacional de política pública para el ámbito municipal, que se encuentra contemplado en la Constitución Política de la República y constituye un componente clave del sistema de financiamiento municipal, particularmente de los municipios más pobres.

Este Fondo ha tenido como objetivo el redistribuir los ingresos comunales para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y asegurar su adecuado funcionamiento. Como puede apreciarse, el marco normativo que regula el Fondo Común Municipal es bastante rígido, y, como veremos más adelante, un rediseño del mismo pasa por la modificación de algunos cuerpos legales.

Ahora bien, frente a este tema, AMUCH se ha propuesto analizar y revisar esta política pública, desde el rol de Alcaldes, Concejales, Directivos municipales y líderes de la administración municipal con el fin de entregar

¹ En el texto actual de dicha norma son 1.052.000 unidades tributarias mensuales, a su valor del mes de agosto del año precedente, conforme a la ley N°20.922 de 2016

un diagnóstico actual con foco municipalista y también entregar algunas propuestas de modernización y mejora del sistema en su conjunto, tanto de corto, como mediano y largo plazo.

Todo este trabajo, ha sido desarrollado en base a una metodología mixta de estudio. En primer lugar, se ha desarrollado una acuciosa revisión de literatura y documental respecto de los sistemas de redistribución de ingresos municipales en diversos países.

En segundo lugar, se sumó un trabajo de tipo cuantitativo que comenzó con un análisis, realizado por un grupo de expertos de la AMUCH, respecto de los temas legales y financieros del Fondo, lo que permitió desarrollar insumos para el diagnóstico y las propuestas presentadas en este documento.

En tercer lugar, se realizó un trabajo a nivel territorial de Alcaldes y Directivos municipales, que, con conocimiento de la temática, levantaron análisis, propuesto mejoras y señalado posibles vías de perfeccionamiento a esta temática. Estos agentes locales elaboraron diagnósticos y propuestas con un alto grado de compromiso por la función municipal, y trazaron alternativas principalmente en su aspecto legal y financiero, como también desde el sentido más profundo del Fondo Común Municipal: la redistribución solidaria de éste y la mejora integral al sistema municipal chileno. Para cumplir con este objetivo de nivel territorial, se realizaron Mesas de trabajo, entrevistas y grupos de conversación respecto del Fondo, los cuales fueron acompañados por un grupo de expertos de la AMUCH y el equipo de trabajo autor de este documento con el objetivo de coordinar, sistematizar y elaborar diagnóstico y propuestas emanadas desde el sector mundo municipal chileno.

En este trabajo local participaron 79 Alcaldes(as) y 80 Directores municipales (ya sea de finanzas, de rentas municipales, asesores jurídicos y administradores municipales entre otros), en cada una de las Mesas de trabajo, en Santiago y regiones, en que se discutió respecto de la operatividad del actual modelo de asignación de recursos del fondo común municipal, como de sus alternativas de mejora. Ahora bien, Alcaldes y/o Directores municipales que no pudieron participar de estos encuentros fueron visitados y entrevistados en sus propios municipios, mediante una Pauta de preguntas predefinida, con el fin de no dejar de conocer su opinión respecto del Fondo Común Municipal y de las propuestas que ellos harían para mejorar este sistema solidario de asignación de recursos.

El detalle de este proceso de trabajo se indica en el capítulo de metodología. No obstante, lo central de este documento es que le permite a AMUCH poner en práctica su misión institucional e insistir con temas que son propios de su quehacer: realizar acciones sistemáticas y concretas para mejorar el sistema municipal chileno y de la mano de los actores locales que conocen y se comprometen a mejorar la calidad de vida las personas.

A continuación, se presentan los siguientes capítulos: primero, el capítulo metodología donde se explican los elementos e instrumentos que permitieron la creación de este documento, acá se describe el proceso participativo de desarrollo de este estudio, la descripción de hitos y el proceso de trabajo. En segundo lugar, un capítulo sobre los antecedentes de la materia y el estado de arte, es decir, haciendo referencia a resultados de estudios e investigaciones que se han realizado sobre el Fondo Común Municipal, su historia, su perspectiva comparada, los sistemas de redistribución de ingresos en otros países; dando a entender las alternativas y principales características del Fondo Común Municipal chileno; en suma, cuestiones

documentales que permitan guiar las acciones de mejora al Fondo Común Municipal. En seguida, el capítulo sobre los efectos redistributivos del Fondo Común Municipal en los ingresos municipales chileno, el cual presenta el escenario actual y anuncia posibles opciones de mejora. Luego, se presenta el capítulo de aspectos jurídicos del Fondo Común Municipal el cual entrega información respecto del contenido y desarrollo de las normas que lo regulan y las implicancias jurídicas de eventuales cambios en la estructura del Fondo. El siguiente capítulo sintetiza la propuesta diagnóstica de AMUCH y además presenta las Propuestas de Modernización del Fondo Común Municipal, ordenada según ejes de acción, según plazos, y construidos, en definitiva, a la luz de todos los capítulos anteriormente expuestos. Finalmente, se presenta la bibliografía general de este estudio.



AMUCHI

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

METODOLOGÍA

A continuación, se explica la metodología mediante la cual se alcanzaron los resultados de este estudio, enfocados, en primer lugar, en un diagnóstico acabado del Fondo Común Municipal y, en segundo lugar, en sus Propuestas de Modernización.

OBJETIVO DE ESTE ESTUDIO:

- Realizar un estudio para analizar y revisar la actual metodología mediante la cual se distribuyen los recursos del Fondo Común Municipal, y proponer modificaciones a las variables que lo componen a objetivo de poder modernizarlo ².

En otras palabras, este documento ha tenido como fin el proporcionar recomendaciones que permitan modernizar el Fondo Común Municipal sobre la base del análisis de la normativa vigente, la estructura organizacional de este sistema de redistribución solidaria de recursos, la revisión de estándares y con el valor agregado de la participación de Alcaldes, Directivos municipales y expertos del ámbito municipal chileno.

METODOLOGÍA DE DESARROLLO DE ESTE ESTUDIO:

Para el logro del objetivo propuesto, se desarrolló una metodología mixta de estudio:

1. Cuantitativo y documental: lo que incluye revisión bibliográfica y realización de cálculos a partir de diversas bases de datos relacionadas con el tema del Fondo Común Municipal.

2. Cualitativo y participativo: a partir de mesas de trabajo, reuniones y grupos de conversación y entrevistas con agentes calificados conocedores de la realidad del Fondo Común Municipal. Principalmente Alcaldes de todo el país y directores municipales.

² Según los términos técnicos de referencia del Convenio de Colaboración con transferencia de recursos SUBDERE y AMUCH

METODOLOGÍA DE DESARROLLO DE ESTE ESTUDIO:

Para el logro del objetivo propuesto, se desarrolló una metodología mixta de estudio:

1. Cuantitativo y documental: lo que incluye revisión bibliográfica y realización de cálculos a partir de diversas bases de datos relacionadas con el tema del Fondo Común Municipal.

2. Cualitativo y participativo: a partir de mesas de trabajo, reuniones y grupos de conversación y entrevistas con agentes calificados conocedores de la realidad del Fondo Común Municipal. Principalmente Alcaldes de todo el país y directores municipales.

DESCRIPCIÓN COMPONENTES CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS:

1. Componente cuantitativo y documental:

El equipo de trabajo revisó bibliografía nacional e internacional sobre financiamiento municipal y examinó en profundidad la normativa vigente en el país.

Igualmente, se realizaron pruebas y cálculos a partir de diversas bases de datos relacionadas con el tema del Fondo Común Municipal, con el fin de lograr una adecuada comprensión del tema y elaborar bases para las propuestas de modernización.

a) Revisión de literatura, mecanismo de asignación y normativa

Se realizó una revisión de la literatura asociada a fondos de distribución de ingresos y recursos en gobiernos subnacionales, la que permite ver las distintas posiciones que existen en el uso del concepto y cómo este mismo ha evolucionado a lo largo del tiempo. Como también sus falencias, lecciones y desafíos. Se analizaron las fuentes legales, referidas a ingresos o tributos, que pueden ser incorporados al FCM.

Los resultados de esta dimensión se encuentran expresados en los primeros 3 capítulos de este documento:

- I. Antecedentes del Fondo Común Municipal
- II. Estudio de los efectos redistributivos del Fondo Común Municipal en los ingresos municipales chilenos
- III. Aspectos jurídicos del Fondo Común Municipal

2. Componente cualitativo: a partir de mesas de trabajo y entrevistas

En primer lugar, se conformó un panel de expertos (interno de profesionales de la Asociación y externo con Alcaldes, directivos y funcionarios municipales) que revisó las fortalezas y debilidades del actual Fondo Común Municipal.

En segundo lugar, se realizaron entrevistas en profundidad a agentes claves en el que se discutió el actual modelo operativo del Fondo y también la experiencia que desde los municipios chilenos existe respecto de los alcances y resultados de éste.

A continuación, se explican en mayor detalle cada una de estas actividades que permiten sustentar las opiniones, reflexiones y las propuestas contenidas en este documento:

b) Mesas de trabajo y Entrevistas a Alcaldes

OBJETIVO:

- Se realizaron **Mesas de trabajo** (tipo Focus group o grupos de conversación), con Alcaldes que permitió levantar información general respecto del Fondo Común Municipal, como del actual modelo de asignación de recursos del mismo Fondo³.

METODOLOGÍA:

- Se creó un registro de contenidos y citas textuales que dieron cuenta de lo señalado por las autoridades municipales, las que tienen un carácter confidencial, pero que se convirtieron en un insumo para el desarrollo del Estudio de Diagnóstico y Propuesta del Fondo Común Municipal. Existe respaldo en audio de todas las jornadas realizadas, tanto en Santiago como en regiones.

³ El listado de alcaldes y alcaldesas participantes aparece en las siguientes páginas.

- Consideración especial merecen las **entrevistas** realizadas -por separado- a las autoridades municipales de los municipios aportantes al Fondo Común Municipal: **Providencia, Las Condes, Santiago y Vitacura**, esto por el grado de implicación que tienen en el FCM.

c) Mesas de trabajo y Entrevistas a Directores Municipales

OBJETIVO:

- Se realizaron **Mesas de trabajo** (tipo Focus o grupos de conversación), con Directores de finanzas municipales, Directores de rentas municipales, administradores municipales y otros directivos relacionados con el tema, lo que permitió levantar información general respecto del Fondo Común Municipal, como del actual modelo de asignación de recursos del mismo Fondo y ver opciones de mejora. También hubo entrevistas personales a quienes no pudieron participar de esta instancia grupal y que resultó relevante convocar personalmente⁴.

METODOLOGÍA:

- Se creó un registro de contenidos y citas textuales que dieron cuenta de lo señalado por los directivos municipales, las que tienen un carácter confidencial, pero que se convirtieron en un insumo para el desarrollo del Estudio de Diagnóstico y Propuesta del Fondo Común Municipal. Existe respaldo en audio de todas las jornadas realizadas, tanto en Santiago como en regiones⁵.

- Se realizaron preguntas abiertas a los participantes de estas Mesas de trabajo con Directores municipales, de modo de ver puntos en discordia y puntos en común; también de generar cierto consenso en las materias discutidas, las que fueron sistematizadas y recogidas en este documento.

De igual manera, y como complemento de esta técnica, cuando no se pudo realizar visitas o entrevistas presenciales se realizaron entrevistas vía telefónica a alcaldes(as) que no pudieron concurrir a las mesas de trabajo regionales, en consideración de sus condiciones de distancia o accesibilidad, en que se les consultó por el diagnóstico del FCM y también por propuestas de mejora⁶.

⁴ Al igual que con los alcalde y alcaldesas, la lista de municipios participantes aparece en las siguientes páginas.

Cabe destacar que tanto para las mesas de trabajo con Alcaldes o Alcaldesas como para las reuniones con Directores Municipales, estas se realizaron en los siguientes lugares:

Lugar

- 1. Santiago.** Sede AMUCH: participaron Alcaldes y Directivos municipales
- 2. Santiago.** Club de la Unión: participaron Alcaldes y Directivos municipales
- 3. Talca:** participaron Alcaldes y Directivos municipales
- 4. Rancagua:** participaron Alcaldes y Directivos municipales
- 5. Chillán:** participaron Alcaldes y Directivos municipales
- 6. La Serena:** participaron Alcaldes y Directivos municipales

d) Panel de expertos AMUCH

OBJETIVO:

- Por otra parte, se conformó una Mesa de Trabajo permanente, integrada por el equipo autor de este documento, con profesionales de carácter multidisciplinario, y conocedores de la realidad municipal chilena, lo que permitió realizar las siguientes acciones:

- I. Crear instrumentos de trabajo (pautas de entrevistas, pautas de grupos de discusión)
- II. Generar propuestas específicas para ítem Diagnóstico y para ítem Propuesta de FCM
- III. Coordinar las Mesas de trabajo de Alcaldes, de Directores y otros expertos: logística, desarrollo y evaluación de cada mesa de trabajo
- IV. Elaborar las entrevistas con agentes externos clave
- V. Sistematización del trabajo participativo
- VI. Diseñar y desarrollar esta propuesta: Elaboración de informes de avance e informe final a la contraparte SUBDERE.

⁵ Las cuatro dimensiones principales que formaron parte de la Pauta de entrevistas con Alcaldes, Directivos y expertos fueron: Tema 1: Fondo Común Municipal (FCM) a nivel general; Tema 2: Fondo Común Municipal (FCM) desde el propio municipio; Tema 3: Elementos que facilitan / dificultan el proceso de recaudación o de gestión; Tema 4: Proyecciones del FCM

⁶ Los alcaldes(as) entrevistados telefónicamente fueron: Aysén, Cabildo, Calama, Angol, Antuco, Chimbarongo, Cholchol, Corral, Empedrado, Freire, Cabrero, Casablanca, Catemu, Dalcahue, Fresia, Guaitecas, General Lagos, Curanilahue, Chépica, Cañete, Constitución y Camiña.

- Esto también tuvo como fin levantar información general respecto del Fondo Común Municipal, como del actual modelo de asignación de recursos del mismo Fondo, y generar propuestas de mejora.

e) Panel de expertos: agentes institucionales externos a AMUCH

OBJETIVO:

- Se conformaron reuniones de trabajo con profesionales relacionados con ciertas áreas clave del Fondo Común Municipal (reuniones puntuales y por separado con cada uno de ellos), con el fin de informar el estado de avance de este trabajo AMUCH y de validar ciertos componentes de diagnóstico y ciertos componentes de propuestas al FCM. Esto se realizó en coordinación con entidades relacionadas con la operatividad, composición y distribución del Fondo, a saber:

- Servicio Nacional de Turismo (Sernatur):

En esta reunión se dieron a conocer las materias de interés de AMUCH de diagnosticar y de proponer mejoras al FCM, como también de escuchar los puntos de vista de la institución de turismo, por ejemplo, 1) en materia de cuantificación de la población flotante por motivos turísticos, 2) el reglamento que tiene una fórmula de cálculo mediante la cual se obtiene la población flotante mensual para todas las comunas; 3) en la ocasión se indicó el mecanismo de trabajo que existe con Subdere y la mesa técnica.

En la oportunidad, se comprueba que Sernatur no tiene injerencia en la determinación de las comunas que pueden tener una afectación por los criterios en la fórmula de cálculo de Subdere, pero tiene la posibilidad de poder participar de la conversación a través de la Mesa Técnica.

- Servicio de Impuestos Internos (SII):

En esta reunión se abordaron materias de interés para AMUCH y SII en virtud del estudio sobre el FCM: 1) el impuesto territorial como ingreso clave para los municipios, en cuanto a su libre disponibilidad y a que los muni-

cipios están cada vez con más responsabilidades y menos financiamiento; 2) el tema del 14 Ter de la Ley de impuesto a la renta, lo que implica llevar contabilidad simplificada que afecta a los municipios; 3) patentes comerciales; 4) el IVA, pues se puede evaluar la posibilidad de quedar exento de IVA, entendiendo que los municipios tienen gastos importantes, como la basura, por ello se puede estudiar la opción de exención o cambio de sujeto, en las partidas importantes, pues en estricto rigor, es un flujo que finalmente hace daño a los municipios y así no habría merma hacia el Fisco; 5) cobro de basura; 6) capacitación y relación con los DAF y otra entrega de información desde SII.

- Tesorería General de la República (TGR):

En la ocasión se abordaron los siguientes temas en materia de estudio y mejora del FCM, a saber, 1) la complejidad del cobro por derechos de aseo que no pueden condonarse a nivel municipal; 2) los permisos de circulación, manifestando que no existe un sistema unificado, lo que se presta para malas prácticas y adulteración; 3) se analizaron los Partes a vehículos por uso de vía exclusiva, considerando que todo lo que es cobro electrónico es 100% Fondo Común Municipal; 4) además, se estudió el tema de población flotante, evaluando que quizás sea más fácil de modificar este mecanismo y analizar si existe la opción de visibilizar las complicaciones que trae el solo considerar la población flotante por concepto de turismo y realizar un cambio que dé cuenta de la verdadera población flotante que tienen los municipios por distintos conceptos, como temporeros o por funcionar como centros cívicos; finalmente, 5) el proceso de entrega de información sobre contribuciones al municipio, puesto que para los municipios a veces la información es poco clarificadora. Bajo ese marco se planificó el realizar capacitaciones a través de cápsulas en la página web, y puede incorporar contenido en conjunto AMUCH y TGR.

- En resumen, en todas estas reuniones se abordaron componentes esenciales que para el equipo de AMUCH era necesario conversar y estudiar junto a los representantes de estas entidades, de modo de comprender a cabalidad la operatoria de ellas en relación con el FCM y prospectar cambios y modificaciones al respecto.

Listado de agentes municipales participantes de este proyecto de estudio:

En la siguiente tabla se identifican los municipios participantes en el proceso de trabajo, se indican los actores representantes de estos municipios que participaron de mesas de trabajo conjuntas y de entrevistas en profundidad. Esta presentación se da siguiendo la tipología de municipios que va, desde grandes comunas urbanas, hasta comunas más pequeñas y con más condiciones de ruralidad. Puesto que se utilizó esta metodología de representatividad para seleccionar a los municipios participantes de este proceso de trabajo:

N°	TIPOLOGÍA SUBDERE	MUNICIPALIDAD	AGENTE MUNICIPAL PARTICIPANTE				
			ALCALDE	ADM. MUNICIPAL	SECPLAC	DAF	OTROS, COMO ASESORES JURÍDICOS
1	1	Villa Alemana	1				
2	1	Rancagua	1			1	
3	1	Talca				1	1
4	1	Talcahuano	1				
5	1	Temuco	1				
6	1	Puente Alto	1				1
7	1	San Bernardo	1		1		
8	1	Estación Central	1				
9	1	Providencia		1	1	1	
10	1	Vitacura		1		1	
11	1	La Reina	1			1	
12	1	San Miguel				1	
13	1	Macul				1	
14	1	Santiago		1			1
15	1	Las Condes	1				1
16	1	Lo Barnechea					1
17	1	Viña del Mar				1	
18	1	Antofagasta	1	1			
19	1	Calama	1				
20	2	La Serena	1				
21	2	Coquimbo	1				

22	2	La Cruz	1			1	
23	2	Chillán	1				1
24	2	Valdivia	1				
25	2	Colina	1		1		
26	2	Pirque	1				
27	2	Padre Hurtado	1				
28	2	Buín	1			1	
29	2	Lampa		1		1	1
30	2	Aisén	1				
31	3	Olmué	1				
32	3	Graneros	1			1	
33	3	Parral	1				
34	3	San Carlos				1	1
35	3	Lebu				1	1
36	3	Yungay			1	1	
37	3	Cabildo	1				
38	3	Angol	1				
39	3	Cabrero	1				
40	3	Curanilahue	1				
41	3	Cañete	1				
42	3	Constitución	1				
43	4	Paihuano	1				
44	4	Panquehue	1				
45	4	Algarrobo	1				
46	4	Olivar				1	
47	4	Requínoa				1	
48	4	Quinta de Tilcoco	1				
49	4	Coltauco	1				
50	4	Las Cabras	1				
51	4	San Fernando				1	
52	4	La Estrella	1				
53	4	Bulnes	1			1	
54	4	Ranquil				1	
55	4	Futrono	1				
56	4	Tiltil	1				
57	4	Paine	1			1	
58	4	Curacaví	1			1	1
59	4	Arauco	1		1		2
60	4	Melipilla					1

61	4	Chimbarongo	1				
62	4	Casablanca	1				
63	4	Catemu	1				
64	4	Dalcahue	1				
65	4	Fresia	1				
66	5	Putre	1				
67	5	La Higuera	1	1			
68	5	Río Hurtado	1	1		1	
69	5	Monte Patria	1	1			
70	5	Peralillo				1	
71	5	Navidad	1				
72	5	Litueche	1				
73	5	Hualañé	1				
74	5	Rauco	1			1	
75	5	Río Claro				1	
76	5	San Clemente	1				
77	5	Maule	1			1	
78	5	Curepto		1		1	
79	5	Colbún	1				
80	5	Villa Alegre	1			1	
81	5	Longaví	1				
82	5	Chanco				1	
83	5	Pelluhue	1			1	1
84	5	Ñiquén				1	
85	5	Trehuaco	1			1	
86	5	Ninhue	1			1	
97	5	San Nicolás				1	1
88	5	Coihueco	1			1	
89	5	Pinto	1			1	
90	5	El Carmen	1			1	1
91	5	Pemuco				1	
92	5	Ercilla	1				
93	5	Pumanque	1			1	
94	5	Salamanca					
95	5	Los Álamos			1	1	1
96	5	Contulmo			1	1	3
97	5	Tirúa					1
98	5	María Pinto	1				1
99	5	Antuco	1				
100	5	Cholchol	1				

101	5	Corral	1				
102	5	Empedrado	1				
103	5	Freire	1				
104	5	Guaitecas	1				
105	5	General Lagos	1				
106	5	Chépica	1				
107	5	Camíña	1				
TOTAL			79	9	7	42	22

De acuerdo con lo presentado, se aprecia la participación total de **107 comunas** de todo el país, en las que hubo participación en las Mesas de trabajo y entrevistas de **79 alcaldes y 80 directivos municipales** (DAF, Administrador municipal y otros, como por ejemplo asesores jurídicos). En resumen, **159 agentes municipales conocedores del tema**.

Además, y sobre la base de la tipología municipal de SUBDERE (2010) esta selección de municipios posee la siguiente clasificación, en la que se observa la presencia de 19 municipios caracterizados por ser grandes comunas, 11 pertenecientes al grupo 2 de alto desarrollo, 12 municipalidades al grupo 3 de rango medio, 23 de comunas urbanas y rurales de desarrollo medio y 42 municipios que forman parte de comunas con alta ruralidad y bajo desarrollo, es decir, el grupo 5:

Tipología SUBDERE	Número de municipios participantes	% de municipios participantes según tipología
1 Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo	19	18%
2 Comunas mayores con desarrollo medio:	11	10%
3 Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio:	12	11%
4 Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio	23	21%
5 Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo bajo	42	39%
Total general	107	



AMUCHI

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

ANTECEDENTES DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

INTRODUCCIÓN

Las profundas transformaciones que están experimentando las sociedades del siglo veintiuno, nos lleva a asumir una mirada crítica del funcionamiento de las instituciones públicas y privadas. Del mismo modo, se torna indispensable comprender que los cambios que suceden tienen como premisa su carácter exponencial, al igual que las tecnologías que en la actualidad y en un futuro próximo, se impondrán en las vidas cotidianas de miles de millones de personas en todo el planeta. Es decir, comprender que los procesos de cambio tienen una impronta global, y donde el componente tecnológico conlleva nuevos paradigmas respecto al ejercicio del poder, las relaciones humanas, los intercambios económicos y las nuevas convivencias sociales y culturales.

Estamos viviendo los albores de la cuarta revolución industrial, donde los desafíos y, a su vez, oportunidades son cada día más asombrosas, pero a la vez desafiantes. El desarrollo de la robótica, la inteligencia artificial, la nanotecnología, la biotecnología, el internet, el big data, por nombrar algunas de las expresiones más revolucionarias de la actualidad, implican que las diferentes dimensiones de la vida viven transiciones, giros e innovaciones.

Así, en el ámbito de la gestión urbana, el paradigma de las ciudades inteligentes y sostenibles cobra cada vez mayor relevancia. Al respecto, se debe destacar que: “En términos generales el concepto de ciudades o

territorios inteligentes y sostenibles hace referencia a un uso extensivo y eficiente de las tecnologías disponibles –en particular las tecnologías de la información y las comunicaciones, TIC– dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población, lo cual necesariamente tendría que conllevar a un mayor cuidado al medio ambiente y la reducción de la desigualdad social. Lo anterior es compatible con el concepto innovación inclusiva, el cual grosso modo plantea la necesidad de que los beneficios de innovación permean principalmente hacia los sectores de la población menos favorecidos”. (Alvarado, R. 2017, p. 2)

Por lo tanto, los gobiernos locales deben enfrentarse a desafíos en el trabajo que realizan con una ciudadanía cada vez más exigente. Por ende, la gestión del conocimiento, la innovación, excelencia en la gestión y los procesos son aspectos esenciales. Sin embargo, para lograr estos objetivos es imprescindible la formación y capacitación de capital humano con capacidad de abordar de forma flexible, inclusiva e innovadora las nuevas demandas ciudadanas, en escenarios de mayor inquietud por parte de las personas en relación con el mejoramiento de su calidad de vida.

Asimismo, las administraciones locales deben mejorar su gestión; sin embargo, es imperativo que los diferentes sectores políticos aborden el excesivo centralismo y burocracia estatal, que tienden a alejar a los ciudadanos. La descentralización debe ser una política de Estado, que apunte como objetivo central disminuir las brechas de equidad territorial. También el control ciudadano e institucional tiene la posibilidad de mejorar los niveles de transparencia, y así atacar con decisión los eventuales escenarios de corrupción en las administraciones locales, uno de los mayores factores de debilitamiento de las democracias modernas. En este sentido, Angel Flisfisch (2017) señala que: “Obviamente, en el caso del Ejecutivo, el Legislativo, agentes políticos como los partidos, y la opinión pública, la posibilidad de una comprensión cabal del diagnóstico sobre los escenarios futuros que implica la cuarta revolución industrial y de los fundamentos de la *gran estrategia* para enfrentar los desafíos de esa revolución es, de acuerdo con lo argumentado, casi nula.

La única respuesta posible a ese déficit es otra *gran estrategia*: la difusión del conocimiento, con mayor o menor grado de sofisticación, que convenza a todos los actores -tecnocracia, burocracia, políticos, opinión pública- del diagnóstico sobre los efectos y desafíos de una cuarta revolución industrial y de la necesidad de una *gran estrategia* que enfrente lo que será, en definitiva, una redefinición o remodelación de la sociedad. El di-

lema es o atenerse a lo que la historia disponga, o desplegar una voluntad colectiva orientada a ser dueños del propio destino.

Al respecto, la actual crisis de la política y la baja participación ciudadana nos exige el desarrollo de políticas públicas “botton up”; es decir, políticas donde los ciudadanos y quienes directamente en los territorios son los actores centrales de la gestión, desde el proceso de diagnóstico hasta los procesos de toma de decisiones e implementación de las políticas públicas, en los diferentes ámbitos del quehacer comunal, sean los actores protagonistas del desarrollo local.

De esta forma, asumiendo que los requerimientos ciudadanos son cada vez más exigentes y, a su vez, las profundas transformaciones de las ciudades son más profundas, es primordial repensar la gestión local. Sin embargo, todas las propuestas de innovación que apunten a la eficiencia y la excelencia en la gestión local requieren de analizar cómo se financiarán todas estas acciones; de lo contrario, los gobiernos locales pasarán a ser excelentes instituciones respecto a los diagnósticos de necesidades y propuestas modernas para enfrentarlas, pero incapaces de hacer realidad estas acciones.

Considerando el punto antes mencionado, surge la necesidad de reformar el Fondo Común Municipal (FCM), debido a que es una ley que tiene sus orígenes a fines de la década del setenta del siglo pasado, por lo tanto, es imprescindible mejorar la distribución del Fondo Común Municipal, la eficiencia de éste y la gestión de las municipalidades para la obtención más rápida de recursos.

Por último, es importante que cualquier modificación considere la experiencia de los alcaldes y los equipos técnicos que trabajan en los diversos municipios del país, teniendo como eje central los siguientes aspectos: compensar las desigualdades, mejorando la equidad y la contribución al Fondo, para que así cumpla de forma efectiva su rol de instrumento redistributivo, considerando los cambios profundos que se han expuesto al inicio de esta introducción. Cambios que por su carácter exponencial no pueden ser abordados con lentitud y excesiva burocracia, pues cuando las instituciones públicas no logran dar respuesta a las demandas ciudadanas, el sistema democrático ve afectado su respaldo, minando la confianza hacia las instituciones y quienes las dirigen.

RECUENTO DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

Es cierto que el Fondo Común Municipal ha sido un instrumento que ha posibilitado importantes avances en los diferentes territorios del país. Surgió en un momento histórico con características políticas, económicas, sociales, culturales y tecnológicas diametralmente opuestas al escenario actual. Por un lado, Chile estaba dirigido por un gobierno militar donde aún la economía, que había experimentado durante la década de los setenta graves perjuicios, aún lograba una estabilidad profunda. La pobreza y el retraso de importantes zonas del país generaban desigualdades e imposibilidad de que las comunas pudieran lograr avances significativos.

Por otra parte, el escenario mundial estaba aún permeado por la Guerra Fría, con hostilidades que enfrentaban a dos formas totalmente opuestas respecto al tipo de gobierno, economía y sociedad que se buscaba implementar. Finalmente, los avances tecnológicos no tenían un impacto global, y los ciudadanos no tenían el empoderamiento que les otorga en la actualidad la cultura digital, las redes sociales y este mundo absolutamente interconectado.

Respecto al Fondo Común Municipal se encuentra previsto en la Constitución Política de la República de Chile, mediante la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Al respecto, es importante señalar que: “El Fondo Común Municipal, creado en 1979, es un mecanismo que tiene por objetivo la equidad fiscal. Se compone de aportes entregados por todos los municipios y, a su vez, cada municipio recibe una proporción del Fondo recaudado, establecida por la Subdere, la cual se determina mediante una fórmula de distribución que depende de los siguientes componentes: número de municipios, población, importancia relativa de los predios exentos, pobreza y los ingresos recaudados (estos últimos medidos a través del Ingreso Propio Permanente IPP4)”. (Bravo, J. p. 5)

En sus inicios del Fondo Común Municipal tenía dos objetivos centrales: apoyar la creación y prestación de servicios a la comunidad; y, por otra parte, financiar obras de carácter local. Asimismo, el origen de la mayor cantidad de recursos provenía del impuesto territorial. Del mismo modo, se especificó que algunas comunas debido a los recursos que manejaban debían realizar un aporte porcentual mayor, entre las que se destacaban: Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes.

En la actualidad el aporte de los municipios al Fondo Común Municipal se compone de:

- Impuesto territorial.
- Permisos de circulación.
- Transferencia de Vehículos con permisos de circulación.
- Patentes comerciales y de alcoholes.
- Multas cursadas por foto radares.
- Aporte adicional.

Sin embargo, es importante destacar que no todos los municipios aportan en cada uno de los ítems antes mencionados, y en algunos casos se observan diferencias de porcentaje respecto a la participación. Además, es importante precisar que el conjunto de ingresos de los municipios surge de distintas vías. Al respecto, Henríquez y Fuenzalida (2011) señalan que los ingresos municipales están compuestos por:

1. Ingresos Propios Permanentes.

- i. Rentas de la propiedad municipal.
- ii. El excedente del impuesto territorial recaudado una vez descontado el aporte al FCM
- iii. 37,5% de lo recaudado por permisos de circulación
- iv. los ingresos por recaudación de patentes municipales de beneficio directo.
- v. Los ingresos por patentes mineras y acuícolas.
- vi. Derechos de aseo.
- vii. Ingresos por licencias de conducir y similares.
- viii. Derechos varios.
- ix. Ingresos por concesiones.
- x. Ingresos por el impuesto a las sociedades operadoras de casino.
- xi. ingresos por multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias.

2. Fondo Común Municipal

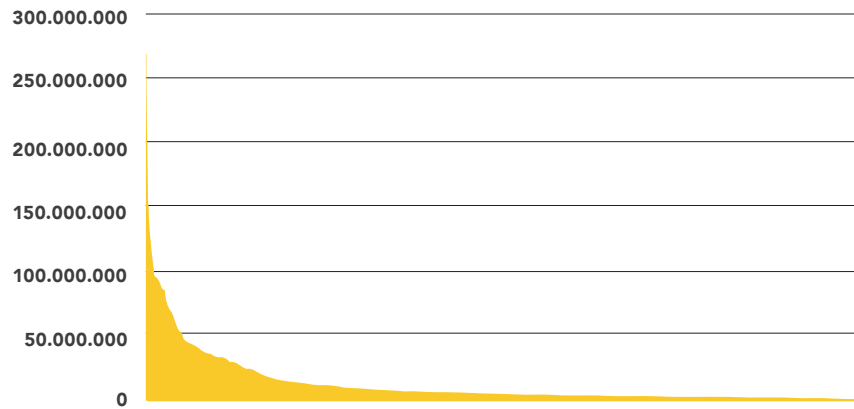
3. Transferencias (Programas sectoriales y fondos concursables para la inversión)

4. Otros:

- i. Donaciones municipales
- ii. Gestión propia municipal
- iii. Endeudamiento

Ahora bien, si bien es cierto que los municipios en Chile tienen una variedad de ítems desde donde logran los recursos para su gestión, es importante destacar que las diferencias de recaudación son en algunos casos abismantes. Como simples ejemplos exploratorios, véanse los siguientes tres gráficos en que se describe esta situación.

Gráfico 1: Ingresos Municipales (Ingreso Total Percibido) sin Saldo Inicial de Caja 2018



El gráfico anterior, muestra los municipios ordenados descendientemente según las magnitudes de sus ingresos municipales totales percibidos (año 2018). En el extremo izquierdo existen municipios con más de \$250.000.000 (M\$) de ingresos, y en el extremo derecho, municipios con ingresos de apenas un millar de millones de pesos. Este gráfico muestra la diversidad de magnitudes de ingresos en los diferentes municipios chilenos lo que implica a su vez una diferenciada realidad, tanto en la capacidad de demandas como de posibles respuestas en las diferentes comunas.

Asimismo, hay varios municipios que tienen una alta dependencia del Fondo Común Municipal, mientras otros generan importantes recursos mediante otras vías.

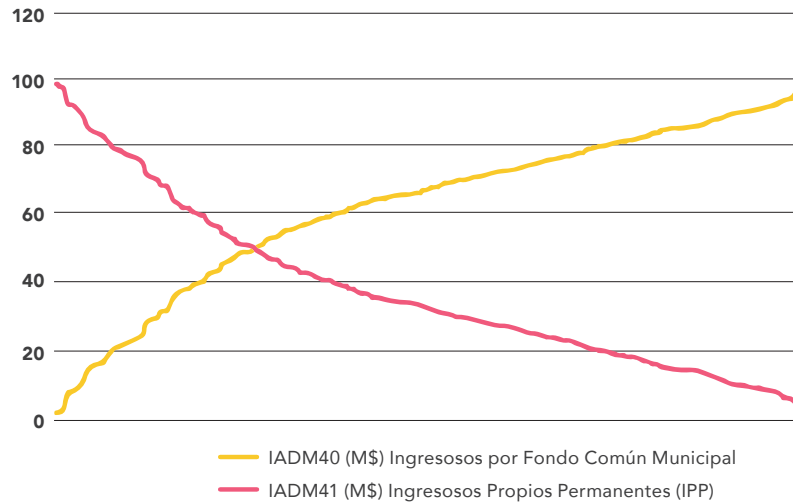
El siguiente gráfico muestra la relevancia de los ingresos propios e Ingresos del Fondo Común Municipal en la conformación de los ingresos municipales totales percibidos. En la casi totalidad de los municipios, los ingresos totales percibidos están conformados por más del 50% por los ingresos propios e Ingresos del Fondo Común Municipal.

Gráfico 2: Ingresos Propios (IPP y FCM) / Ingresos Municipales (Ingreso Total Percibido) sin Saldo Inicial de Caja



En este sentido, basta con analizar los presupuestos de ejecución entregados a Contraloría, considerando la cantidad de habitantes. De esta forma, el gasto per cápita de las diferentes comunas nos presentan profundas diferencias. Estas diferencias surgen por distintas situaciones, como, por ejemplo, que muchas empresas pagan sus impuestos en las direcciones matrices y no donde están instaladas, elemento que si se modificara posibilitaría que muchas comunas pobres pudieran aumentar de forma considerable su recaudación. En suma, se puede indicar que: “En concreto, los cuerpos legales señalados definen el FCM como un mecanismo de redistribución solidaria de ingresos propios entre las municipalidades del país, cuyo objetivo principal apunta a garantizar el adecuado funcionamiento y cumplimiento de los fines propios de los municipios. La normativa vigente define tres componentes principales del fondo: recaudación, distribución y mecanismo de estabilización”. (Henríquez, M. y Fuenzalida, J. 2011, p. 77).

Gráfico 3: Porcentaje de Ingresos por Fondo Común Municipal y Porcentaje de Ingresos Propios Permanentes (IPP)



OTROS SISTEMAS DE INGRESOS EN SISTEMAS MUNICIPALES

Al referirnos a los sistemas de financiamiento de los ingresos municipales, es factible que a nivel mundial existen diversas formas para efectuar estas acciones. No obstante, un aspecto que es necesario destacar, se refiere a que en la mayoría de los casos existe una creciente demanda, lo que cada vez aumentan la cantidad de tareas y servicios que proveen los gobiernos locales.

En el caso chileno, lamentablemente se observa que se le siguen entregando obligaciones a los municipios, pero en muchos casos sin los recursos acordes a las tareas encomendadas. En este sentido, Chile tiene una postura excesivamente centralista y, además, respecto a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), uno de los que aporta menos dineros por parte del Estado en apoyar la gestión local. Todos estos aspectos son relevantes, pues expresarían una falta de voluntad real de querer avanzar en un proceso de descentralización, empoderando a los territorios.

De esta forma, cualquier proceso de reforma del Fondo Común Municipal, debe considerar que: "Para la provisión de bienes y servicios públicos y el agenciamiento de políticas o programas emanados del gobierno central, en la mayoría de los países las fuentes propias de financiamiento local resultan generalmente limitadas y requieren ser apoyadas desde el gobierno

central mediante transferencias. Además, la conducción de impuestos con mayor recaudación es de responsabilidad del nivel central, como es el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA) o el Impuesto a la Renta de personas y empresas” (Henríquez, M. y Fuenzalida, J. 2011, p. 76-77)

Por lo tanto, se puede destacar que a nivel global los sistemas de financiamiento municipal tienen un destacado aporte de los niveles centrales, lo que favorece a evitar los profundos endeudamientos y déficit que encontramos en los municipios chilenos. Es más, sería una forma para avanzar en la formación de ciudades modernas, eficientes, sustentables y amigables con los ciudadanos. En suma, hay que reiterar que:

Tanto en los países de la OCDE como en Latinoamérica, las principales fuentes de financiamiento local son los impuestos locales y las transferencias desde el gobierno central. En general, los impuestos locales son impuestos a la propiedad, a las actividades comerciales, a las transferencias de bienes raíces, al juego, también permisos y patentes y por último, el cobro por servicios como la recolección de basura. Las transferencias – condicionadas y no condicionadas – se utilizan para programas e inversiones, subsidiar a los gobiernos locales y restablecer equilibrios horizontales y verticales. (Henríquez, M. y Fuenzalida, J. 2011, p. 92)

Además, el Fondo Común Municipal evidencia varios elementos perniciosos, entre los que se destacan tres: baja incorporación de corresponsabilidad fiscal, insuficiente incorporación de criterios de suficiencia financiera y débil incorporación de criterios de esfuerzo fiscal de los municipios. En síntesis, hay que destacar que: “Si consideramos los países de la OCDE y de América Latina, el FCM es un mecanismo poco común, en términos que transfiere recursos entre unidades de un mismo nivel de gobierno, y que en aquellos países donde se utiliza este tipo de mecanismo, este no representa un componente fundamental del financiamiento local, tal como ocurre en Chile. (Henríquez, M. y Fuenzalida, J. 2011, p. 76-77)

Por lo tanto, tal vez al abordar el Fondo Común Municipal no es necesario asumir una visión de reformulación total, pero sí que considere existen otras experiencias de financiamiento que apuntan a lograr eficiencia y eficacia que son importantes de considerar. Y así, avanzar en la disminución de la inequidad que existe en la actualidad entre los diversos municipios del país. Inequidad que tiene un fuerte impacto en los servicios locales que apuntan a mejorar la calidad de vida de las personas.

Además, que se asumiría que el Fondo Común Municipal implica un sistema que no avanza al mismo ritmo entre las exigencias de gasto a nivel municipal y una fuente de ingresos que aumente a la par. En este sentido se debe destacar que: “En países de la OCDE como Grecia, Islandia, Holanda, Noruega, Suecia y Turquía, las transferencias del gobierno central (72% en promedio) financian a los gobiernos subnacionales, en forma condicionada y no condicionada, y en distintas proporciones. La existencia de transferencias provenientes de unidades de gobierno del mismo nivel es poco común, ya sea entre estados federales o entre gobiernos locales. A nivel de estados, este tipo de transferencias existen en Austria, Corea y Suiza, donde el financiamiento proveniente de unidades de gobierno locales es bastante significativo con respecto a los demás países, representando 12,7%, 17,4% y 22,3%, respectivamente, del financiamiento local, obtenido como transferencias horizontales similares al FCM”. (Henríquez, M. y Fuenzalida, J. 2011, p. 92)

ANTECEDENTES CRÍTICOS DEL FONDO

Al revisar la literatura referida a la historia del Fondo Común Municipal, su aporte y actual funcionamiento observamos que existen diversas posturas, pero la mayoría expresa que es un sistema que requiere modificaciones. Asimismo, se destaca que los criterios e indicadores que existen para determinar la recaudación y la distribución exigen una modernización, atendiendo a las nuevas necesidades y realidades territoriales. De este modo, se necesita que se incorpore de forma más precisa los cambios que han experimentado las comunas del país en las últimas décadas.

Por su parte, en el caso de la distribución es necesario clarificar los sistemas de cálculos de los coeficientes, considerar los indicadores en función del gasto, incorporar las externalidades y la situación de la población flotante presente en varios territorios. En este sentido, Henríquez y Fuenzalida (2011) nos señalan que: “Horst, en su estudio ya citado, señala algunos elementos de diagnóstico acerca del FCM, partiendo por la pregunta de si el fondo cumple su objetivo de equidad. En ese sentido, su análisis tiende a concluir que dicho instrumento no es la mejor respuesta para corregir el problema estructural de distribución de los ingresos municipales, ni para subsanar las dificultades que tienen los municipios de menos recursos para el financiamiento de sus actividades” (Hernández y Fuenzalida, 2011, p. 89)

Por su parte, los mismos Henríquez y Fuenzalida (2011) analizan las posturas

de otros investigadores, quienes analizan la situación del Fondo Común Municipal desde una perspectiva comparada. Así, indican que: “Bernstein e Inostroza, en su artículo ya citado, concentran la atención en la modernización de la gestión local y su evaluación, pero destinan la primera parte de su análisis a la comparación de la situación chilena con otros países en cuanto a autonomía y descentralización, particularmente la financiera, y a describir los pilares de un modelo de financiamiento municipal para nuestro país, que el primero de los autores ha venido desarrollando desde hace algunos años. La propuesta de mejoramiento del financiamiento municipal planteada pretende alcanzar, en un horizonte de 10 años, el 15% de los ingresos autónomos municipales en los ingresos públicos nacionales, mediante el incremento de dichos recursos”. (Henríquez y Fuenzalida, 2011, p. 89)

Asimismo, cuando revisamos las posturas de organismos internacionales se evidencia una postura crítica similar. Es decir, al igual que investigadores nacionales, existe desde la comunidad internacional una visión que el Fondo Común Municipal es un mecanismo que no permite el desarrollo armónico de los territorios, ni posibilita que los gobiernos locales realicen una gestión eficiente. De esta forma: “El reporte de la OCDE destaca dos aspectos o dimensiones que resultan relevantes en cuanto al FCM. Por un lado, plantea la necesidad de rediseño del fondo para mejorar su impacto redistributivo, y por otro, sugiere asignar al Fondo un rol promotor del desarrollo económico local, especialmente en comunas que no cuenten con recursos o incentivos para invertir en ello. Adicionalmente, observa que los potenciales costos administrativos y políticos asociados a la búsqueda de nuevas fuentes de ingreso, sumado a los menores recursos que por esa situación recibirían del FCM, inducirían desincentivos para la generación de recursos propios en las comunas” (Henríquez, M. y Fuenzalida, J. 2011, p. 75).



AMUCHI

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

EFFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL EN LOS INGRESOS MUNICIPALES CHILENOS

INTRODUCCIÓN

En la literatura de investigación sobre el sector municipal chileno existe una vertiente que trata el tema del financiamiento municipal. En esta literatura se enmarca el estudio de los componentes de dicho financiamiento, el que se reconoce como excesivamente patrimonial, pues dicho financiamiento depende en un grado no menor del impuesto territorial, dejando poca libertad a las municipalidades para generar sus propias fuentes de ingreso. Para mitigar esta situación, lleva operando desde hace ya bastantes años el Fondo Común Municipal (FCM). Dicho fondo se constituye como una herramienta para la distribución de los ingresos entre las municipalidades. Esto es, aquellos municipios que reciben más ingresos por concepto de impuesto territorial, patentes municipales, permisos y licencias, así como multas, subvencionan a aquellos municipios que reciben menos ingresos por los mismos conceptos.

Si es posible comparar un estadio primigenio de ingresos municipales con la situación que produce el FCM, la intuición señala que este último debiese aumentar la equidad intermunicipal de ingresos. Este documento tiene por objeto analizar dicha diferencia, es decir, cómo mejora realmente la equidad del ingreso municipal per cápita una vez que se aplica el FCM, esto con el objeto de comprender qué elementos objetivos del FCM hacen aumentar la equidad. Dado que existen otras investigaciones que tratan el grado de equidad que produce el FCM (Henríquez y Fuenzalida, 2011; Peralta y Galaz, 2019), esta investigación se propone develar cómo inciden en la igualdad intermunicipal los diferentes componentes que integran el FCM, ya sea desde el punto de vista de los ingresos que lo conforman, como desde el punto de vista de los criterios con que se distribuye.

Con el objeto de obtener los ingresos naturales o pre FCM, se usa la metodología utilizada en Ahmad et al (2015), en la cual se supone que el FCM no existe, y se devuelve a los municipios los conceptos que estos aportan al FCM. Los datos utilizados corresponden a la información disponible en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), en el cual es posible obtener series de los diferentes tipos de ingresos municipales, y a las bases técnicas de distribución del FCM disponibles en la página de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

Si bien los resultados de este estudio señalan que el FCM aumenta la equidad, y que hay ciertos componentes de él que la fortalecen, las conclusiones generales de modificación del FCM se enmarcan en las prescripciones que la mayor parte de las investigaciones proponen, esto es, que el mecanismo de distribución opere sobre ingresos potenciales más que ingresos efectivos, y que considere medidas objetivas de demanda a nivel local (Ahmad et al, 2015).

La primera sección revisa la literatura referente al FCM, la siguiente expone la metodología de este breve estudio, la tercera el análisis de los resultados obtenidos, mientras que la cuarta sección ahonda en las recomendaciones.

1. REVISIÓN DE LITERATURA

La teoría de finanzas públicas señala que debiese existir una coherencia entre el costo de las funciones que los organismos subnacionales llevan a cabo y su nivel de financiamiento, pues existe una fuerte correlación entre

la capacidad de provisión de servicios y el nivel de recursos de un organismo (Irarrázaval, 2001). Este aspecto no es trivial toda vez que se piensa en organizaciones como las municipalidades, que prestan bienes y servicios para las comunidades locales. La mayoría de las veces los beneficiarios de dichas prestaciones son personas pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos, razón por la cual dichos bienes y servicios son de máxima importancia. Es más, incluso dicha prestación de servicios es variable de acuerdo con la calidad del capital humano con el cuentan, donde este último también se encuentra directamente relacionado al nivel de financiamiento (Arriagada, 2018).

Sin embargo, para el caso de Chile dicho financiamiento no ha sido coherente, pues finalmente las comunas más ricas en las cuales existe un considerable grado de concentración económica son las que tienen mayor autonomía financiera (Ormeño, 2011). La situación es aún más restrictiva toda vez que en Chile las municipalidades no tienen permitido endeudarse, pero aun así han incurrido en una forma objetiva de endeudamiento, como lo es la postergación de pagos al personal docente y de consultorios (Letelier, 2002).

EL FONDO COMÚN MUNICIPAL

No obstante lo anteriormente señalado, si existen mecanismos que intentan paliar este déficit. Desde hace ya más de 30 años que existe el FCM. De acuerdo con la definición de la Ley, este corresponde a un mecanismo de redistribución solidario de los ingresos entre las municipalidades. Dicho mecanismo se enmarca en lo que se conoce como modelos “Robin Hood” (Ahmad y Brosio, 2018), con la particularidad de ser éste un caso de ecualización horizontal, en el cual jurisdicciones ricas financian a jurisdicciones pobres. En este sentido, se diferencia de modelos de ecualización vertical, en los cuales el financiamiento viene desde el gobierno central.

Existen en la literatura incontables descripciones de sus características (Horst, 2010; Bravo, 2014; Henríquez y Fuenzalida, 2011; Peralta y Galaz, 2019), pero en términos generales corresponde a un fondo que se recauda en base al 60% de impuesto territorial de las comunas, con la excepción de Santiago, Providencia, Las Condes, y Vitacura, que aportan con el 65%; con el 65% de las *patentes comerciales* de Providencia, Las Condes y Vitacura, mientras que con el 55% de las *patentes* de Santiago; con el 62,5% de los permisos de circulación de todas las municipalidades; el 50% del impuesto a la *transferencia de vehículos*; con el 100% de las *multas de equipos*

electrónicos, con algunas excepciones de multas que aportan con el 70% y otras con el 50%; y por el monto total del *impuesto territorial* que pagan los *inmuebles fiscales* afectos, y un *aporte fiscal* determinado en la ley de presupuesto.

En la práctica los componentes más importantes del FCM terminan siendo el impuesto territorial, las patentes comerciales, los permisos de circulación, componentes que alcanzan las cifras de 57,9%, 12,2%, y 23,5% respectivamente, conformando un 93,7% del FCM de acuerdo con cifras de SINIM para el año 2018, cifra que no varía significativamente para años anteriores.

Una vez recaudado el fondo, opera un mecanismo de distribución, definido por los siguientes criterios: un 25% se reparte en base partes iguales para todas las comunas, un 10% en base a la pobreza relativa de la comuna, un 30% en base a los predios exentos relativos de la comuna, y un 35% en base a si la comuna tiene menores ingresos propios permanentes que el estándar nacional. En forma adicional, se considera un mecanismo de estabilización que impide que las comunas vean disminuidos sus ingresos.

PROBLEMAS DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

Existe un amplio debate respecto a los problemas que este marco institucional genera en las municipalidades, tanto respecto del financiamiento del fondo, como de los criterios utilizados en su distribución. Respecto del primero las críticas van orientadas a ser un fondo que cuenta con aporte estatal limitado (Ahmad et al, 2015), pues la mayor parte del financiamiento proviene de las mismas municipalidades, conformándose en un mecanismo poco observado entre los países de América Latina y la OCDE (Bravo, 2014). De ahí que se señale que este marco lleve a un desincentivo en la recaudación de las comunas ricas y pobres (Ahmad et al, 2015), pues comunas ricas aportan con un mayor porcentaje al fondo, mientras que comunas pobres ven asegurado su financiamiento.

Respecto de los criterios de distribución se critica la presencia del coeficiente de 25% de partes iguales, que no guardaría ningún enfoque redistributivo (Pérez, 2016; Peralta y Galaz, 2019), y la presencia de ingresos corrientes más que potenciales (Horst, 2010; Ahmad et al, 2015). Respecto de este último punto, la presencia de los ingresos propios permanentes en la fórmula de distribución podría llevar a un municipio a disminuir los esfuerzos de recolección de ingresos, con el objeto de obtener un mayor

monto por concepto de FCM. De ahí que se señale que el estándar internacional consiste en considerar ingresos potenciales, o bases imponibles, en reemplazo de ingresos corrientes.

Otro aspecto considerado en la literatura y mencionado por diversos autores dice relación con la consideración de factores de demanda considerados en la fórmula de distribución del FCM. Al respecto Pineda et al (2018) considera importante la incorporación de factores exógenos al control de la municipalidad, poniendo como contraejemplo el indicador de asistencia a clases, el que puede ser fácilmente manipulable por la autoridad con el objeto de obtener ingresos adicionales. En este sentido Ahmad et al, (2015) hace una propuesta concreta, en la que considera como factores de necesidad un indicador de educación, otro de salud, y una serie de indicadores que intentan medir el costo de entrega de servicio, el factor de escala, y un indicador de pobreza relativa, donde este último afecta el resultado de todos los demás indicadores.

Por último, el FCM fue desarrollado hace más de 30 años, cuando la información socio demográfica y de finanzas municipales era bastante imprecisa (Ahmad et al, 2015), por lo que es posible considerar nuevas fuentes de información o integrar otras bases de datos más elaboradas, y que den cuenta de la realidad comunal, en su diseño. El problema de la información es relevante toda vez que no existe una sola base en la cual estén integrados todos los ingresos municipales (Letelier, 2019). En efecto, dicho problema es refrendado por funcionarios de la SUBDERE, que indican que de la información de SINIM solo es posible obtener un aproximado de los ingresos, y no la recaudación que hace la Tesorería General de la República respecto del impuesto territorial de inmuebles fiscales, aporte fiscal permanente, y otros aportes. (funcionario SUBDERE, Comunicación personal, mayo, 15, 2019)

EFFECTO DESINCENTIVO DE LA RECAUDACIÓN

Mención aparte merecen las investigaciones que han intentado medir en forma econométrica el desincentivo en la recaudación que produce el FCM. Si bien dicho tópico es conocido en esta literatura de forma teórica o más bien conceptual, tres trabajos han logrado medir en forma concreta dicho problema (Bravo, 2013a, 2013b; Pérez, 2016).

El trabajo de Bravo (2013a, 2013b) se divide en la estimación de un efecto ingreso y un efecto sustitución. Respecto del efecto ingreso (Bravo, 2013a),

encuentra que un aumento de 10% en la transferencia per cápita hace disminuir en 2% el ingreso recaudado per cápita, efecto que se mantiene si se excluyen municipios de regiones más pobladas, con población mayor a 100 mil habitantes o urbanos. Por tipo de ingreso, los más sensibles resultaron ser los permisos municipales, lo que el estudio atribuye a que son los municipios los recaudadores de estos, así como al hecho de la interacción estratégica entre municipalidades, pues que cada uno recauda afecta al resto.

Por otro lado, Bravo (2013b) lidia con el efecto sustitución de las transferencias. El costo marginal de recolectar ingresos se ve afectado por la transferencia; esto es, una transferencia va a disminuir cuando aumenta la recolección de ingresos, que es precisamente lo que ocurre con la recolección de ingresos propios permanentes en el coeficiente de distribución del FCM. La autora presenta evidencia concreta de este efecto, y recomienda usar en la fórmula de distribución del FCM una variable que no sea manipulable por la municipalidad.

Pérez (2016) encuentra que el FCM impacta de forma negativa en los ingresos por gestión propia solo en las “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo”, no encontrando evidencia de un efecto significativo en las otras cuatro clasificaciones utilizadas en el estudio⁷. Otros resultados relevantes dicen relación con el efecto de la experiencia del alcalde y el año de elección en la capacidad de recaudación, aunque solo en las comunas “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo” y “comunas mayores con desarrollo medio”. Por último, para el caso de las “comunas mayores con desarrollo medio” y “comunas semi urbanas y rurales con desarrollo bajo” se observaría un efecto negativo del número de funcionarios de planta por 1000 habitantes en la recaudación.

No obstante, diversos autores señalan que pese a estos problemas, el FCM cumpliría con el efecto equalizador para el cual está diseñado (Bravo, 2014; Pérez, 2016). En virtud de esto, las iniciativas que cada uno propone varían en proporción directa a si dicho FCM puede aumentar el nivel de equidad entre los ingresos municipales, ajustando o cambiando completamente las fuentes y criterios con los cuales dicho FCM se administra.

⁷ Se basa en una clasificación desarrollada por la SUBDERE: (1) Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo: 47 comunas, (2) Comunas mayores con desarrollo medio: 37, (3) Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio: 56, (4) Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio: 96, y (5) Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo bajo: 109.

2. METODOLOGÍA

El objetivo de este trabajo es analizar los efectos de equidad que produce el FCM en los ingresos propios municipales. Para esto, se reproduce una situación en la cual se supone no existe el FCM, basándonos en la metodología propuesta en Ahmad et al (2015). A continuación, se describirán los datos, para pasar al tratamiento que estos recibirán.

LOS DATOS

En primer lugar, se consideran los siguientes componentes de ingreso: Patentes y tasas por derechos de beneficio del FCM (cuenta 115.03.01.001.002.000), Permisos y licencias de beneficio del FCM (cuenta 115.03.02.001.002.000), Multas de beneficio del FCM (cuenta 115.08.02.002.000.000), y Participación en el impuesto territorial (cuenta 115.03.03.000.000.000). Como se puede observar, tanto las patentes, como los permisos y multas se encuentran desagregados en dos cuentas (de beneficio de la municipalidad y de beneficio del FCM), por lo que es fácil obtener los montos que se incorporan al FCM, no así para el caso del impuesto territorial. Sin embargo, con operaciones simples es posible obtener el monto de aporte al FCM⁸.

Como se puede observar en la Tabla 1, dichos componentes corresponden a los más importantes dentro del FCM, llegando a representar cerca del 95% de los ingresos por FCM que exhibe SINIM, con un 12,8% promedio para las patentes, un 23% para los permisos, un 1% para las multas, y un 57,7% para el impuesto territorial que se integra el FCM. En este caso solo se considera el periodo 2012-2018 en razón de las bases técnicas de distribución del FCM a las cuales se pudo tener acceso⁹, sin embargo, los promedios de composición para el periodo 2008-2018 no presentan cambios significativos (12,8% para las patentes, un 22% para los permisos, un 0,8% para las multas, y un 58% para el impuesto territorial).

⁸ Para obtener el monto que por concepto de impuesto territorial se aporta al FCM se toma el monto de la cuenta "Participación en el impuesto territorial" (cuenta 115.03.03.000.000.000) y se divide por 0,4 (factor de retención), excepto para el caso de Santiago, Las Condes, Providencia y Vitacura. Con este ejercicio se obtiene el total de recaudación por concepto de impuesto territorial, y luego al restar de este monto la "Participación en el impuesto territorial", se obtiene el monto que la municipalidad aporta al FCM.

⁹ Con la excepción de la base técnica de 2017, que al momento de la investigación no se encontraba disponible en la web, y se solicitó, pero no se contó con ella a tiempo.

Tabla 1: . Principales componentes del FCM, Montos y porcentajes.
Miles de pesos del 2018.

Año	Patentes	Permisos	Multas	I. Territorial	FCM
2012	118.605.663 (12,7%)	215.713.033 (23,2%)	6.140.894 (0,7%)	540.266.434 (58%)	930.789.404
2013	127.508.787 (13,2%)	222.226.566 (23,1%)	6.765.442 (0,7%)	552.065.030 (57,3%)	963.849.761
2014	135.860.172 (13,2%)	243.426.993 (23,6%)	9.495.253 (0,9%)	591.080.994 (57,4%)	1.029.591.348
2015	145.427.427 (12,7%)	251.783.241 (22%)	12.357.523 (1,1%)	646.530.575 (56,5%)	1.143.550.497
2016	154.431.002 (12,9%)	268.431.891 (22,5%)	12.768.907 (1,1%)	706.315.745 (59,2%)	1.193.097.430
2017	158.548.412 (12,6%)	293.347.955 (23,4%)	14.159.816 (1,1%)	720.536.966 (57,5%)	1.253.687.790
2018	169.105.283 (12,2%)	324.699.247 (23,5%)	15.921.899 (1,2%)	799.792.062 (57,9%)	1.380.518.491

Fuente: Elaboración propia en base a SINIM 2012-2018.

Una vez identificados estos conceptos, se procede a construir el “ingreso autónomo” o ingreso de estado inicial, si se supone que no existe el *FCM*. Para esto se parte de la definición de ingresos propios (*IP*) de la Contraloría General de la República, que considera como ingresos propios tanto a los ingresos propios permanentes (*IPP*) como el *FCM*, tal como se aprecia en la ecuación 1 para el caso de la municipalidad *i*. El siguiente paso es restar el *FCM* de los ingresos propios, y reintegrar a las municipalidades aquellos conceptos con los que contribuyen al *FCM*, y que denominamos ingresos aportados al *FCM* (*IAFCM*), tal como se observa en la ecuación 2.

$$IP_i = IPP_i + FCM_i \quad (1)$$

$$IP_i - FCM_i + IAFCM_i = (IP_i - FCM_i) + IAFCM_i \quad (2)$$

Finalmente, dado que la expresión izquierda es el ingreso autónomo (*IA*), que la resta entre los ingresos propios y el *FCM* es igual al ingreso propio permanente, se tiene el resultado de la ecuación 3, que se puede expresar como 3’:

$$IA_i = IPP_i + IAFCM_i \quad (3)$$

$$IA_i = IPP_i + patentes_i + permisos_i + multas_i + AFCEMIT_i \quad (3')$$

Donde:

IA= corresponde a los ingresos autónomos del municipio *i*,

IPP= ingresos propios permanentes del municipio *i*,

patentes= corresponde a las patentes y tasas por derechos de beneficio del FCM de *i*,

permisos = corresponde a los permisos y licencias de beneficio del FCM de *i*,

multas= multas de beneficio del FCM de *i*,

AFCMIT= aporte al FCM por concepto de impuesto territorial de *i*.

Una vez hecho esto, se tiene una medida del ingreso autónomo de la municipalidad, el estado primigenio, una vez que se ha eliminado el FCM. En efecto, al observar la Tabla 2, se puede ver que mientras el ingreso autónomo promedio per cápita es de \$179.160 pesos, una vez que opera el FCM, este aumenta a \$343.891 pesos si se consideran los IPP más el FCM. Es más, el ingreso per cápita mediano casi se duplica, pues aumenta de \$101.745 pesos a \$197.456 pesos, y la razón $p90/p10^{10}$ disminuye de 7,13 a 4,9 veces con el efecto del FCM. Por último, el mínimo ingreso autónomo per cápita de \$21.125 pesos aumenta a \$82.049 pesos, debido a la presencia del FCM, mientras que el máximo de \$3.200.000 pesos.- a \$6.400.000 pesos. Esto último se debe al elevado monto per cápita que recibe la comuna de Ollagüe, pues cuenta con una reducida población.

Tabla 2: . Tabla 2. Estadística descriptiva, diferentes medidas de ingreso per cápita. Miles de pesos 2018.

Variable	Obs	Promedio	Desv. Est.	P50	P10	P90	Min	Max
Ingreso autónomo	339	179,160	285,361	101,745	47,069	335,796	21,125	3.276,387
Ingresos propios	339	343,891	497,899	197,456	127,720	626,066	82,049	6.429,454

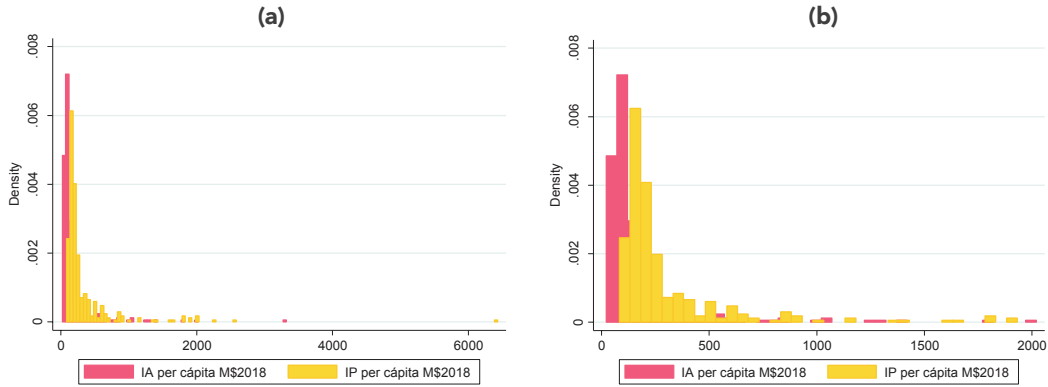
Fuente: Elaboración propia en base a SINIM 2018.

Desde el punto de vista visual en el Gráfico 1 se observa la distribución tanto para el ingreso autónomo como para el propio, y es posible observar que la presencia del FCM hace subir levemente la distribución a valores más altos, disminuyendo también el grado de acumulación en torno a una media que es particularmente baja (Gráfico 1, a). Una mejor apreciación se

¹⁰ Ratio tradicionalmente utilizado como medida de desigualdad. Consiste en la razón entre el percentil 90 y el percentil 10.

logra truncando los valores per cápita en 2.000 (Grafico 1, b), pues a partir de estos se observan pocos datos. El análisis es el mismo, pues el FCM logra hacer una distribución más equitativa de los ingresos.

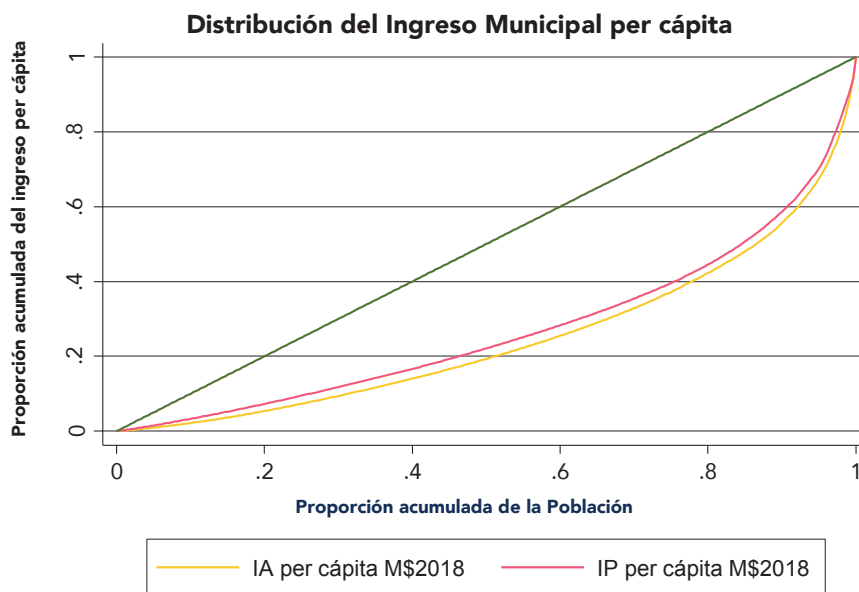
Gráfico 3: Histograma para el Ingreso autónomo y propio.
Miles de pesos 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a SINIM 2018.

Desde el punto de vista de las medidas de desigualdad, en el Gráfico 2 se puede observar claramente el efecto del FCM en la desigualdad si se compara con una situación en la cual este no existe. La línea de 45 grados representa la situación de igualdad total, mientras que las demás líneas las curvas de distribución entre el ingreso per cápita y la población (curva de Lorenz). Como se puede observar, la línea más alejada (azul) corresponde a la situación del ingreso autónomo, y por ende, se encuentra más alejada de la línea de igualdad total. Por otro lado, la línea del ingreso propio (roja), se encuentran más cerca de la línea de igualdad total. En efecto, el coeficiente de Gini del ingreso autónomo per cápita es de 0.50519, mientras que para el caso del IPP+FCM alcanza el valor de 0.45966. Como se observa, el FCM si tiene un efecto importante, pues hace caer la desigualdad entre los municipios.

Gráfico 4: Distribución del Ingreso autónomo y propio.
Valores per cápita, Miles de pesos 2018.



METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

Una vez elaborado el ingreso autónomo, se procede a analizar cuales son los efectos en términos de igualdad que tienen los diferentes componentes/criterios del FCM. Para esto, se asumen diferentes escenarios.

Los diferentes escenarios coinciden en la conjugación de los diferentes tipos de ingresos que componen al FCM, y los diferentes criterios con los cuales se distribuye este. Respecto de los diferentes tipos de ingresos, de la Tabla 1 se tiene que estos corresponden a:

1. Patentes y tasas por derechos.
2. Permisos y licencias.
3. Multas.
4. Impuesto territorial.

A su vez, los criterios dicen relación con:

- a. Indicador partes iguales.
- b. Indicador de pobreza.
- c. Indicador de predios exentos.
- d. Indicador de ingresos propios permanentes.
- e. Indicador 100% del FCM.

Entonces, las diferentes comparaciones que se efectuaron corresponden a las conjugaciones entre estos dos conceptos. Por ejemplo, se asumirá que solo existen las patentes y tasas por derecho y que se distribuirán en partes iguales (1a), de acuerdo con el indicador de pobreza (1b), de acuerdo al indicador de predios exentos (1c), o de acuerdo al indicador global de distribución del FCM (1e). Dicho proceso se realizará con cada uno de los componentes.

3. ANÁLISIS Y RESULTADOS

Los resultados totales se pueden observar en Anexo, Tabla A1. En dicha tabla es posible observar que para el año 2012 el coeficiente de Gini del ingreso autónomo per cápita alcanza la cifra de 0.514, con una razón p90/p10 de 7.236. Si se supone que se utilizan solo las patentes municipales para ser distribuidas con el criterio global del FCM (1e) se tiene una mejora del Gini que cae a 0.466; si se hace lo mismo con los permisos y licencias este cae a 0.445 (2e); con las multas a 0.512 (3e); y con el impuesto territorial cae a 0.425 (4e). Salvo el empeoramiento de las medidas de desigualdad para algunos años, se observa un patrón similar para el resto del periodo, siendo el impuesto territorial y luego las patentes aquellos componentes del FCM que más aportan en la disminución de la desigualdad.

En efecto, si se consideran el promedio de los años analizados (2012-2016 y 2018), el promedio del coeficiente de Gini para el ingreso autónomo es de 0.522. Si se utilizan solo las patentes para distribución con el criterio global del FCM (Promedios Tabla 3), éste baja a 0.480, los permisos y licencias hacen bajar el Gini a 0.472, las multas a 0.518, y el impuesto territorial a 0.460. En otras palabras, considerando los criterios actuales de distribución del FCM (100% FCM), aquel tipo de ingreso que más hace caer la desigualdad por sí mismo es el impuesto territorial (0.4595), seguido por los permisos y licencias (0.4724). Llama la atención que este último componente haga bajar la desigualdad en dicha cuantía, toda vez que representa una fracción menor que el impuesto territorial (58% vs 23% aprox.), no obstante, esto se explicaría por el gran valor de las patentes en las comunas más ricas, logrando un gran potencial distributivo una vez que entran en el FCM (Lettelier, 2019).

Respecto del factor de estabilización no se observan variaciones importantes respecto al criterio del 100% del FCM, salvo el año 2012, presentando coeficientes de Gini relativamente similares en los otros casos.

Tabla 3: . Efectos parciales de los componentes del FCM sobre la desigualdad, 2012 a 2018.
Coeficientes de Gini, utilizando el criterio del 100% del FCM.

AÑO	PATENTES	PERMISOS	MULTAS	IMP. TERRITORIAL
2012	0.466	0.445	0.512	0.425
2013	0.457	0.450	0.500	0.433
2014	0.512	0.509	0.544	0.501
2015	0.465	0.461	0.505	0.443
2016	0.517	0.514	0.549	0.508
2018	0.463	0.456	0.500	0.447
Promedio	0.480	0.472	0.518	0.460

Fuente: Elaboración propia en base a SINIM 2012-2016 y 2018; y base técnica de distribución del FCM.

Por otro lado, al analizar detalladamente la Tabla A1 se observa que, independientemente del periodo, aquellos criterios que más contribuyen a la baja de la desigualdad corresponden al factor de los ingresos propios permanentes y al de los predios exentos. Esto es, en dicha tabla, en las posiciones 3c y 3d para todos los años, siempre es posible encontrar los coeficientes de Gini más bajos de todo el set de criterios. En efecto, al observar la Tabla 4, en la cual aparecen los promedios de Gini para todos los conceptos de ingreso, por tipo de criterio, se observa que los valores promedio más bajos de dicho coeficiente se logran con esos dos criterios.

Tabla 4: Efectos parciales de los criterios del FCM sobre la desigualdad, 2012 a 2018.
Coeficientes de Gini, utilizando el criterio del 100% del FCM.

Criterios	2012	2013	2014	2015	2016	2018
(a) Partes iguales	0.506	0.499	0.554	0.506	0.563	0.504
(b) Pobreza	0.508	0.498	0.544	0.504	0.546	0.497
(c) Predios	0.491	0.481	0.526	0.486	0.531	0.482
(d) IPP	0.478	0.477	0.525	0.486	0.528	0.482

Fuente: Elaboración propia en base a SINIM 2012-2016 y 2018; y base técnica de distribución del FCM.

Los resultados obtenidos indican que los componentes que más aportan a la equidad intermunicipal dicen relación el impuesto territorial y los permisos de circulación. Esto sin duda está relacionado a la cuantía que el

impuesto territorial representa dentro del FCM (58% aprox), y al potencial redistributivo que los permisos de circulación tienen entre las municipalidades.

A su vez, los criterios que parecen contribuir más a la equidad dicen relación con el factor de predios exentos y el factor de ingresos propios permanentes. Dicha relación puede deberse al porcentaje que representan dentro de la fórmula de distribución, que corresponde a un 65%, pero también a los factores implícitos que dichas variables representan. Mientras el factor de predios exentos representa una compensación por los predios que no están tributando, el indicador de ingresos propios permanentes, con todos sus defectos, entrega una lectura respecto del grado de concentración económica de la comuna. Esto pues la cuantía de los ingresos propios permanentes depende de variables que dicen relación con la calidad de la construcción en las comunas, con las empresas que pagan patentes en las comunas, entre otras (Ormeño, 2011), todos aspectos que se correlacionados con variables socioeconómicas del territorio.

4. RECOMENDACIONES: PROPUESTAS DE MEJORA AL FCM

Los resultados anteriores señalan que el FCM aporta a la equidad de los ingresos intermunicipales. Siguiendo la metodología de Ahmad et al (2015) se reconstruyó la situación en la cual no existe el FCM, y se comparó dicha situación con la situación en la cual existe, encontrando evidencia de una mejora en los indicadores de equidad. Al estudiar como los componentes/criterios del FCM inciden en la equidad, se encontró que aquellos componentes más importantes son el impuesto territorial, seguido por los permisos de circulación, mientras que, desde el punto de vista de los criterios, son aquellos indicadores relacionados a los predios exentos y a los ingresos propios permanentes los que más hacen disminuir la desigualdad.

La evidencia anterior permite aseverar que un camino de mejora en el aspecto redistributivo del FCM dice relación con darle una mayor preponderancia el indicador de predios exentos y al de ingresos propios permanentes, o en su lugar, a una medida perfeccionada de ingresos potenciales, por todo lo señalado en secciones anteriores. Respecto de la base de recaudación, el caso de los permisos de circulación resulta interesante pues a pesar no tener la cuantía del impuesto territorial, si tiene un efecto distributivo importante.

Sin perjuicio de lo anterior, este capítulo se enmarca en la propuesta desarrollada en Ahmad et al (2015), la cual se basa en el principio de proveer similares niveles de servicio para similares niveles de esfuerzo impositivo. Dicho estudio lidia con la estimación de una base imponible a nivel comunal como con indicadores de demanda a nivel comunal. Para el caso del indicador de base imponible se utiliza como aproximado (proxy) el ingreso promedio de los hogares por comuna (Casen), del cual se obtiene un estándar nacional, que luego es corregido para conformar un indicador comunal.

Respecto de los indicadores de demanda, dado el esfuerzo que los municipios realizan tanto en las áreas de educación como salud, se consideran indicadores para dichos sectores. En primer lugar, se definen gastos estándar per cápita para las áreas de educación, salud y otros. Dichos gastos se obtienen sobre el gasto por habitante que resulta de considerar la suma de los gastos de todas las municipalidades y todos los habitantes del país, por lo que se obtiene un valor que se encuentran fuera del control de las municipalidades. En segundo lugar, dichos indicadores se ponderan por el costo de provisión de servicios (f), donde si dicho costo coincide con el promedio se normaliza a 1. Para el caso de educación, como costo de provisión de servicio, se considera la proporción de personas con menos de 15 años en la comuna respecto de la misma proporción a nivel país, mientras que para el caso de la salud se considera la proporción de personas menores a 9 años y mayores a 16 años en la comuna, respecto de la misma proporción a nivel país. Por último, para otros gastos, como costo de provisión de servicios se considera un indicador que mide tanto el costo de prestar servicios en una comunidad dispersa territorialmente, el número de habitantes (como aproximado -proxy- del factor de escala), y la tasa de pobreza.

Una vez obtenida la base imponible por comuna y la estimación de demanda, se construye el valor de la transferencia que se efectuará cada municipio, donde dicha transferencia es directamente proporcional al indicador de demanda y a la población, e indirectamente proporcional a la base imponible estimada.

Esta estimación permite diseñar una transferencia comprehensiva, que lidia con los principales problemas teóricos que la literatura identifica en materias de financiamiento subnacional. Asimismo, permite mejorar la equidad intermunicipal, en un contexto en el cual el aporte fiscal está llamado a jugar un papel importante.

ANEXO: Tabla A1. Simulaciones usando los diferentes ingresos y criterios del FCM.

Años/Ingreso	Ingreso Autónomo				(1) Patentes			
	Gini	p90/p10	p90/p50	p75/p25	Gini	p90/p10	p90/p50	p75/p25
2012								
Estado Inicial	0.514	7.236	3.493	2.435				
(a) Partes iguales					0.496	6.399	3.242	2.416
(b) Pobreza					0.504	7.112	3.466	2.399
(c) Predios					0.495	6.722	3.390	2.360
(d) IPP					0.489	6.363	3.387	2.285
(e) 100% FCM					0.466	5.281	3.055	2.114
(f) 100% FCM+Estab					0.469	5.327	3.072	2.190
2013								
Estado Inicial	0.503	7.408	3.558	2.381				
(a) Partes iguales					0.485	6.462	3.295	2.329
(b) Pobreza					0.491	7.185	3.525	2.350
(c) Predios					0.482	6.836	3.485	2.326
(d) IPP					0.478	6.474	3.391	2.251
(e) 100% FCM					0.457	5.383	3.049	2.177
(f) 100% FCM+Estab					0.458	5.546	3.236	2.168
2014								
Estado Inicial	0.547	7.378	3.245	2.423				
(a) Partes iguales					0.538	6.610	3.217	2.272
(b) Pobreza					0.539	7.145	3.202	2.390
(c) Predios					0.529	6.761	3.165	2.308
(d) IPP					0.527	6.985	3.131	2.257
(e) 100% FCM					0.512	5.714	3.138	2.135
(f) 100% FCM+Estab					0.511	5.535	3.085	2.139
2015								
Estado Inicial	0.509	7.553	3.461	2.306				
(a) Partes iguales					0.493	6.510	3.257	2.231
(b) Pobreza					0.499	7.318	3.386	2.280
(c) Predios					0.489	6.813	3.320	2.212
(d) IPP					0.486	6.916	3.265	2.208
(e) 100% FCM					0.465	5.592	3.009	2.125
(f) 100% FCM+Estab					0.466	5.362	2.995	2.043
2016								
Estado Inicial	0.552	7.984	3.507	2.337				
(a) Partes iguales					0.546	6.798	3.324	2.237
(b) Pobreza					0.543	7.638	3.482	2.308
(c) Predios					0.535	7.278	3.374	2.235
(d) IPP					0.531	7.018	3.311	2.214
(e) 100% FCM					0.517	5.573	3.077	2.059
(f) 100% FCM+Estab					0.519	5.659	3.054	2.060
2018								
Estado Inicial	0.505	7.134	3.300	2.380				
(a) Partes iguales					0.491	7.293	3.497	2.283
(b) Pobreza					0.495	6.904	3.264	2.342
(c) Predios					0.487	6.456	3.202	2.251
(d) IPP					0.482	6.222	3.097	2.238
(e) 100% FCM					0.463	5.847	3.227	2.102
(f) 100% FCM+Estab					0.465	6.013	3.288	2.083

Fuente: Elaboración propia en base a SINIM 2012-2018. Nota: Año 2017 no disponible debido a que no se tuvo acceso la base técnica de distribución del FCM.



AMUCHI

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

ASPECTOS JURÍDICOS DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

CONTENIDO Y DESARROLLO DE LAS NORMAS QUE REGULAN EL FONDO COMÚN MUNICIPAL

a) Constitución Política de la República.

Artículo 122.- 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 ley.

b) Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

1) Artículo 1°.- La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad.

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad

es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

2) **Artículo 13.-** El patrimonio de las municipalidades estará constituido por:

c) Los ingresos provenientes de su participación en el Fondo Común Municipal;

3) **Artículo 14.-** Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas.

En el ejercicio de esta autonomía, las municipalidades podrán requerir del Servicio de Tesorerías, información sobre los montos, distribución y estimaciones de rendimiento de todos los ingresos de beneficio municipal que ese organismo recaude.

Para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento, existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, denominado Fondo Común Municipal, el cual estará integrado por los siguientes recursos:

1.- Un sesenta por ciento del impuesto territorial que resulte de aplicar la tasa a que se refiere el artículo 7° de la Ley sobre Impuesto Territorial; no obstante, tratándose de las Municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, su aporte por este concepto será de un sesenta y cinco por ciento;

2.- Un sesenta y dos coma cinco por ciento del derecho por el permiso de circulación de vehículos que establece la Ley de Rentas Municipales, sin perjuicio de lo establecido en su artículo 12;

3.- Un cincuenta y cinco por ciento de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un sesenta y cinco por ciento de lo que recauden las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura, por el pago de las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de la Ley de Rentas Municipales, y 3° de la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas;

4.- Un cincuenta por ciento del derecho establecido en el N°7 del artículo 41 del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, Ley de Rentas Municipales;

pales, en la transferencia de vehículos con permisos de circulación;

5.- El monto total del impuesto territorial que paguen los inmuebles fiscales afectos a dicho impuesto, conforme lo establece la Ley N° 17.235; y por un aporte fiscal que se considerará anualmente en la Ley de Presupuestos, cuyo monto será equivalente en pesos a 1.052.000 unidades tributarias mensuales, a su valor del mes de agosto del año precedente, y;

6.- El cien por ciento de lo recaudado por multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones o contravenciones a las normas de tránsito, detectadas por medio de equipos de registro de infracciones.

No obstante, tratándose de multas por infracciones o contravenciones al artículo 118 bis de la ley N° 18.290, sólo el 70% de ellas pasarán a integrar el Fondo Común Municipal, quedando el porcentaje restante a beneficio de la municipalidad en que se hubiere aplicado la multa respectiva. Con todo, tratándose de las multas impuestas por infracción a la prohibición establecida en el inciso primero del artículo 114 del decreto con fuerza de ley N°1, del Ministerio de Justicia, de 2007, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.290, sólo el cincuenta por ciento de lo recaudado ingresará al Fondo Común Municipal, pasando el cincuenta por ciento restante a beneficio municipal.

La distribución de este Fondo se sujetará a los criterios y normas establecidos en la Ley de Rentas Municipales.

c) Decreto Ley N°3.063, sobre rentas municipales, cuyo texto refundido y sistematizado, fue fijado por el D.S. N° 2.385, Ministerio del Interior, de fecha 30/05/1996.

1) Artículo 1°.- Los ingresos o rentas municipales se regulan por las disposiciones de la presente ley, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y las contenidas en leyes especiales.

2) **Artículo 35.-** El aporte fiscal al Fondo Común Municipal estará constituido por:

- a) El impuesto territorial de los inmuebles fiscales afectos a dicho impuesto, según se determina en el Cuadro Anexo de la ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial. El giro del impuesto territorial de los inmuebles referidos se enterará íntegramente a dicho Fondo Común.
- b) El aporte anual en pesos, equivalente a 218.000 unidades tributarias mensuales, que contempla el N° 5 del artículo 14 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.¹¹

3) **Artículo 36.-** El total de la suma que corresponda al aporte fiscal incrementará el Fondo Común Municipal a que se refiere el artículo 38.-

4) TITULO VI Participación municipal en el impuesto territorial y del Fondo Común Municipal

Artículo 37.- Las municipalidades percibirán el rendimiento total del impuesto territorial.

Constituirá ingreso propio de cada municipalidad el cuarenta por ciento de dicho impuesto de la comuna respectiva, salvo las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, en que el referido ingreso propio será de un treinta y cinco por ciento.

5) **Artículo 38.-** La distribución del Fondo Común Municipal a que se refiere el artículo 14 de la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, se sujetará a los indicadores que se señalan a continuación:

- 1. Un veinticinco por ciento por partes iguales entre las comunas del país.
- 2. Un diez por ciento en relación con el número de pobres de la comuna, ponderado en relación con la población pobre del país.

¹¹ En el texto actual de dicha norma son 1.052.000 unidades tributarias mensuales, a su valor del mes de agosto del año precedente, conforme a la ley N°20.922 de 2016.

3. Un treinta por ciento 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 ésta.

4. Un treinta y cinco por ciento en proporción directa a los menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo, lo cual se determinará en base al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante. Para determinar dicho menor ingreso, se considerará, asimismo, la población flotante en aquellas comunas señaladas en el decreto supremo a que se refiere el inciso cuarto de este artículo.

Para efectos de lo dispuesto en el N° 4 precedente, se considerarán como ingresos propios permanentes de cada municipalidad, los siguientes: 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.

Sin perjuicio de lo dispuesto precedentemente, para la comuna de Isla de Pascua, se considerarán, además, como ingresos propios los recursos que, con cargo al Fondo Común Municipal y previo a su distribución, se le asignen como compensación a los menores ingresos que dicha municipalidad deja de percibir por aplicación del artículo 41 de la ley N° 16.441, por los conceptos de impuesto territorial, permisos de circulación y patentes municipales. La determinación del monto de recursos que por motivo de la señalada compensación se efectuará a la municipalidad de Isla de Pascua, se establecerá en el reglamento del Fondo Común Municipal. En todo caso, dicho monto no podrá ser inferior a 1,1 veces la suma del gasto en personal y

en bienes y servicios de consumo del año ante precedente al del cálculo de esta parte del Fondo.

Mediante decreto supremo, expedido a través del Ministerio del Interior y que llevará además la firma del Ministro de Hacienda, se determinarán anualmente, en el mes de diciembre del año anterior al de su aplicación, los coeficientes de distribución de los recursos a que se refieren las disposiciones anteriores. En el mismo decreto, se establecerán las ponderaciones para determinar el número de habitantes que corresponda asignar a las comunas que, de acuerdo al procedimiento, metodología y criterios establecidos en el reglamento señalado en el inciso sexto de este artículo, hayan sido declaradas como comunas balnearias, o a otras que reciban un flujo significativo de población flotante, en ciertos períodos del año.

Las municipalidades que, por aplicación de las normas de distribución señaladas anteriormente, reduzcan sus ingresos del Fondo Común Municipal con relación a los ingresos estimados a percibir durante el año del cálculo, serán compensadas con cargo al mismo Fondo. La diferencia que se produzca será compensada total o parcialmente sobre la base de la disponibilidad de recursos estimados para cada año fijándose anualmente, mediante el decreto señalado en el inciso anterior, el monto total que se destinará a dicha compensación y lo que corresponderá por tal concepto a cada uno de los respectivos municipios.

El reglamento del Fondo Común Municipal, expedido a través de los Ministerios del Interior y de Hacienda, regulará en todo lo demás la operatoria de este Fondo, en especial, el mecanismo de recaudación de los recursos y demás criterios necesarios para su aplicación, incluyendo sus indicadores y variables, el mecanismo de estabilización y las fuentes o cifras de información oficiales que se aplicarán en cada caso.

6) Artículo 39.- Las municipalidades de Providencia, Vitacura y Las Condes, adicionalmente al aporte que deben efectuar en virtud de lo dispuesto en el número 1) del Artículo 14 de la ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, integrarán anualmente al Fondo Común Municipal un monto equivalente a 70.000 unidades tributarias mensuales, distribuido entre ellas en proporción al total del rendimiento del impuesto territorial correspondiente a los inmuebles ubicados en cada una de dichas comunas, en el año inmediatamente anterior al del aporte. Mediante decreto del Ministerio

del Interior, suscrito por el Ministerio de Hacienda, se determinará cada año el monto de dichos aportes que corresponda a las municipalidades señaladas y los meses en que deben ser integrados al Fondo Común Municipal.

No obstante lo señalado, las referidas municipalidades quedarán exceptuadas de integrar al Fondo las cantidades que resulten de la aplicación del inciso anterior, hasta por el monto equivalente a los aportes que efectúen a la Corporación Cultural de la Municipalidad de Santiago. En todo caso, si en una anualidad los aportes de cualquiera de las municipalidades obligadas fuesen superiores a las cantidades correspondientes según lo establecido en el inciso primero, el exceso no será deducido del Fondo en los años posteriores.

Para los efectos de lo dispuesto en el inciso precedente, las municipalidades de Providencia, Vitacura y Las Condes deberán celebrar convenios con la Corporación Cultural de la Municipalidad de Santiago.

7) Artículo 39 bis.- Las deudas por los aportes que deban efectuar las municipalidades al Fondo Común Municipal, con sus respectivos reajustes e intereses, serán descontadas por el Servicio de Tesorerías, de los montos que a aquéllas les corresponda percibir por la recaudación del impuesto territorial o por su participación en el señalado Fondo, en un plazo máximo de seis meses, y en el número de cuotas que dicho servicio determine.

Para los efectos indicados en el inciso anterior, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo deberá determinar para cada municipalidad, a partir del informe trimestral a que se refiere el artículo 60, los recursos que le correspondería haber enterado al Fondo Común Municipal. Este cálculo deberá ser informado al Servicio de Tesorerías dentro del mes siguiente al del vencimiento del trimestre respectivo.

Una vez recibido el informe señalado en el inciso anterior, el Servicio de Tesorerías deberá cotejar dicha información con los recursos efectivamente enterados por cada municipalidad. En el caso de existir diferencias entre el monto informado por la referida Subsecretaría y el ingreso efectivo, y una vez verificadas tales diferencias con la respectiva municipalidad, el Servicio de Tesorerías, sin perjui-

cio de lo establecido en el inciso primero, deberá informar de esta situación a la Contraloría General de la República y al correspondiente concejo¹².

8) Artículo 60.- Los recursos del Fondo Común Municipal, impuesto territorial, impuesto por transferencia de vehículos con permiso de circulación y derecho de aseo recaudados por el Servicio de Tesorerías, incluidos intereses penales, reajustes y demás prestaciones anexas que se hubieren pagado por los contribuyentes, serán entregados a las municipalidades respectivas por la Tesorería Regional o Provincial, según corresponda, de acuerdo con el siguiente procedimiento: a) El Fondo Común Municipal se entregará en dos remesas mensuales. La primera de ellas, dentro de los primeros quince días de cada mes, y corresponderá a un anticipo de, a lo menos, un 80% de los recursos recaudados en el mes anterior del año precedente, y la segunda, dentro de los últimos quince días de cada mes, y corresponderá a la recaudación efectiva del mes anterior, descontando el monto distribuido como anticipo.

Inciso segundo: Corresponderá a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y el Servicio de Tesorerías precisar, en el mes de diciembre de cada año, las fechas y montos por distribuir en calidad de anticipo del Fondo Común Municipal y del ingreso que le corresponde percibir directamente a las municipalidades por impuesto territorial. Dicho calendario se comunicará a cada municipalidad, a más tardar, en el mes de diciembre de cada año, por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Para dichos efectos, las municipalidades deberán informar trimestralmente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en las condiciones, formatos y medios que ésta determine y, de ser necesario, proporcione, respecto de la recaudación de recursos a que se refieren los números 2, 3 y 6 del inciso tercero del artículo 14 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. La información correspondiente deberá ser enviada, a más tardar, el séptimo día hábil del mes siguiente de terminado el respectivo trimestre.

¹² Esta materia, ha sido complementada a través de diversos dictámenes de Contraloría General de la República. Véase entre otros, los N°34941/95, 49138/2000, 35026/2004, 21662/2014.

En caso de incumplimiento de esta obligación, el Servicio de Tesorerías, a solicitud de la Subsecretaría, se abstendrá de efectuar las remesas por anticipos del Fondo Común Municipal, mientras la municipalidad respectiva no cumpla con la obligación establecida en el inciso anterior.

En caso de producirse diferencias entre los montos anticipados en cada mes y la recaudación efectiva del mes anterior, el Servicio de Tesorerías efectuará los ajustes en la o las remesas posteriores, informando de ello a las municipalidades involucradas.

Sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan, si el Servicio de Tesorerías entrega tanto el Fondo Común Municipal como el Impuesto Territorial y el derecho de aseo fuera de los plazos señalados en los incisos anteriores, deberán liquidarlos reajustándolos de conformidad a la variación que haya experimentado el Índice de Precios al Consumidor entre la fecha límite de entrega y la de pago efectivo.

9) **Artículo 60 bis.-** Con el objeto de asegurar el oportuno pago de las cotizaciones previsionales, la Superintendencia de Pensiones deberá informar, trimestralmente, a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo respecto de las cotizaciones previsionales impagas que las municipalidades y corporaciones municipales mantengan respecto de los funcionarios municipales y trabajadores de los servicios de las áreas de educación y salud, traspasados a ellas en virtud de lo dispuesto en el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior. Sobre la base de la información remitida por la Superintendencia de Pensiones, y cuando se observaren retrasos por parte de las municipalidades en el pago de cotizaciones previsionales, dicha Subsecretaría solicitará al Servicio de Tesorerías que se abstenga de efectuar las remesas por anticipos del Fondo Común Municipal, mientras la municipalidad respectiva no cumpla con la obligación señalada. El Servicio de Tesorerías, previo a resolver, notificará al municipio respectivo, el que tendrá quince días para presentar sus descargos.

10) **Artículo 61.-** Los pagos por aportes que las municipalidades deban enterar al Fondo Común Municipal deberán ser efectuados en las oficinas bancarias u otras entidades o lugares autorizados por el Servicio de Tesorerías, a más tardar el quinto día hábil del mes siguiente al de la recaudación respectiva.

Sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan, las municipalidades que no enteren dichos pagos dentro del plazo señalado, deberán pagarlos exclusivamente en las Tesorerías Regionales o Provinciales del país, y demás lugares que determine el Servicio de Tesorerías. Las referidas Tesorerías deberán liquidar los aportes morosos, reajustados de conformidad con la variación que haya experimentado el índice de precios al consumidor entre la fecha de vencimiento y la de pago efectivo, y estarán afectos, además, a un interés de uno y medio por ciento mensual. Este interés se calculará sobre los valores reajustados en la forma señalada precedentemente.

d) Decreto Supremo N°2.066 de 29/12/2017, publicado en D.O. de 13/04/2018, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, que fija monto de compensación comuna de isla de pascua, comunas con flujo significativo de población flotante por razones de turismo, coeficientes de distribución y montos de compensación anual del fondo común municipal para el período 1° de enero de 2018 - 31 de diciembre de 2018.

e) Decreto Supremo N° 1.293, de 11 de diciembre de 2007, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Reglamento para la aplicación del artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979, modificado por el artículo 1° de la ley N° 20.237, D.O. de 2 de enero de 2009, relativo a la operatoria del Fondo Común Municipal.

IMPLICANCIAS JURÍDICAS DE EVENTUALES CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

a) Principio de reserva legal.

De acuerdo con lo señalado en el citado artículo 122, de la Carta Fundamental de 1980, en la parte que nos interesa, “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 ley.”

De esta manera, se encomienda a una ley orgánica constitucional, conformar la estructura del Fondo Común Municipal.

Este primer mandato constitucional, se cumple a través de los artículos 13 y 14 de la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que se preocupan de normar los recursos que integran el referido Fondo Común Municipal.

Seguidamente, el citado artículo 122 de la Constitución Política, termina señalando que: “Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley.”

De esta manera, la Carta Fundamental, da un nuevo mandato al legislador, esta vez de ley ordinaria, para regular la distribución del fondo.

Lo anterior, se cumple mediante las normas contenidas en el Decreto Ley N°3.063, sobre rentas municipales, cuyo texto refundido y sistematizado, fue fijado por el D.S. N° 2.385, Ministerio del Interior, de fecha 30/05/1996.

Como se puede observar, la Constitución Política establece un principio de reserva legal en relación con la estructuración del Fondo Común Municipal, esto es, su conformación y distribución.

Lo expuesto nos fija el marco normativo del fondo, donde solo mediante ley se puede alterar su estructura, quedando vedado realizarlo mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma del Presidente de la República,¹³ pudiendo solo ejercer la potestad reglamentaria de ejecución.

El Decreto Supremo N° 1.293, de 11 de diciembre de 2007, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Reglamento para la aplicación del artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979, modificado por el artículo 1° de la ley N° 20.237, D.O. de 2 de enero de 2009, relativo a la operatoria del Fondo Común Municipal, es dictado en virtud del ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución, dado que está reglamentando la aplicación de un artículo del D.L. N°3.063.¹⁴

No deja de llamar la atención, a pesar que no es el objeto de este informe, que el ya citado D.L. N°3.063 de 1979, artículo 38, se remita a un decreto supremo para no solo reglamentar la norma, que es constitucionalmente correcto, sino ir más allá y entrar a fijar índices de distribución del Fondo Común Municipal, que forma parte del principio de reserva legal establecido en el referido artículo 122 de la Carta Fundamental, y ya no sería reglamento sino ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma. Tema que puede ser constitucionalmente discutido, dado que se estaría burlando el mandato constitucional, en orden a que el Fondo Común Municipal debe regularse por ley en su composición y distribución.

¹³ La potestad reglamentaria está regulada en el artículo 32 N°6 de la Constitución Política. Esta puede ser de dos tipos: autónoma y de ejecución. La primera, implica la facultad que tiene el Presidente de la República, para normar todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, esto es, que no estén comprendidas en el artículo 63 de la citada Constitución (Ej. Dictación de decretos supremos). La segunda, faculta al Presidente para dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes (Los llamados reglamentos de ley).

¹⁴ Decreto Ley: "Actividad legislativa de los gobiernos en períodos de anormalidad constitucional, consistente en una norma que dicta el Ejecutivo sobre materias propias de una Ley, sin que en ellos intervenga el Poder Legislativo." Glosario Legislativo, Biblioteca del Congreso Nacional, https://www.bcn.cl/ayuda_folder/glosario

b) Cambios en la estructura del Fondo Común Municipal.

De acuerdo a lo expuesto en los párrafos anteriores, queda claro que el cambio en la conformación o estructura del Fondo Común Municipal debe efectuarse mediante proyectos de ley, lo cual, evidentemente, dificulta su perfeccionamiento, dado que se requeriría pasar por los tiempos legislativos que suelen ser largos.

A modo de ejemplo, podemos citar la tramitación de la ley N° 20.237, D.O. de 2 de enero de 2009, relativo a la operatoria del Fondo Común Municipal, que modificó el artículo 38 del D.L: N°3.063 de 1979, donde, desde el envío del proyecto de ley hasta su promulgación pasaron 2 años, por lo cual se puede desprender lo complejo de realizar este tipo de cambios estructurales al diseño del Fondo Común Municipal.

Sin perjuicio de ello, vía reglamento de ley, se pueden efectuar precisiones y mejorar la operatoria del fondo, sin afectar directamente su conformación, sino por ejemplo cambios en la forma de captar los ingresos y remitirlos a este, evitando que los municipios dilaten dicho envío o cometan errores de cálculo que afecten la integridad del fondo.

No puede dejar de mencionarse, que hay municipios que han generado deudas en relación con el Fondo Común Municipal, al no remitir la totalidad de los ingresos que por ley corresponde.

Si bien no corresponde a esta parte entrar a analizar este tema, no está de más recordar que el pago de las deudas por concepto del fondo, se recargan con reajuste e intereses que encarecen la devolución, lo cual ha generado un efecto perverso donde los municipios dilatan el pago de su deuda, no existiendo controles exhaustivos para ello.

Así por ejemplo, en el artículo segundo transitorio de la ley N°20.280, del año 2008, se facultó al Servicio de Tesorerías para celebrar, por una sola vez, nuevos convenios de pago o reliquidar aquellos vigentes, conforme a lo dispuesto en el presente artículo, para el pago de la deuda por aportes al Fondo Común Municipal, respecto de las municipalidades que, a la fecha de publicación del presente cuerpo legal, tengan deudas pendientes por ese concepto, en los plazos y

condiciones que determine la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, previa evaluación de la capacidad financiera de la municipalidad deudora. En todo caso, los plazos que se aprueben deberán considerar que el pago máximo anual de cada municipalidad no supere el 5% de la suma de los ingresos propios permanentes y de los ingresos percibidos por concepto del Fondo Común Municipal, ambos del año 2006, comparación que deberá hacerse en moneda de igual valor.

Lo importante de esta norma es que se incentivó al pago de las deudas al establecer que en los convenios de pago se condonaría el total de intereses devengados, debiendo procederse a la liquidación de la deuda, reajustándola en conformidad a la variación que haya experimentado el Índice de Precios al Consumidor entre la fecha del vencimiento y la de la presentación de la propuesta a que se refiere el inciso tercero, y expresándola en unidades tributarias mensuales, o en la unidad de reajustabilidad que la reemplace, a la fecha de celebración del convenio.

De la misma manera, se estableció que las cuotas que se pacten en los referidos convenios serán descontadas por el Servicio de Tesorerías de las respectivas remesas del Fondo Común Municipal y, de ser éstas insuficientes, de los ingresos correspondientes por concepto de impuesto territorial, de impuesto de transferencia de vehículos con permiso de circulación, o de derechos de aseo.

Esta fue una muy buena medida para no solo regularizar deudas del fondo (fiscalización), sino, además, generar una mejor redistribución.

Sin perjuicio de lo anterior, al efecto podemos agregar además, la glosa 14, Tesoro Público (partida 50, capítulo 01, programa 03, operaciones complementarias) de la ley de presupuestos, que señala, en la parte que nos interesa: "Durante el año 2019, para el caso de los municipios que mantengan deudas con el Fondo Común Municipal generadas con anterioridad al 31 de octubre de 2018, los descuentos mensuales que el Servicio de Tesorerías realice en virtud de la facultad establecida en el Art. 39 bis del D.L. N° 3.063, no podrán ser inferiores al 30% de la cuota mensual de anticipo de dicho Fondo, establecida en el inciso segundo del Art. 60 del mismo D.L. Con todo, estas deudas no irrogarán intereses adicionales a la deuda de los municipios, pudiendo, asimismo, el Servicio de Tesorerías, exce-

derse del plazo máximo de 6 meses establecido en el Art. 39 bis del D.L. antes señalado.

En definitiva, conforme a los antecedentes señalados y el respectivo análisis de los mismos, que cualquier modificación a la estructura o conformación del fondo, esto es, recursos que lo integran y forma de distribución del mismo, deben necesariamente ser materia de ley, lo cual debe tenerse presente no solo por el aspecto jurídico formal, sino además, práctico, por los plazos que ello puede implicar en la tramitación de los proyectos de ley que, en materias como estas, tal como ya señalamos, han sido de larga data.



AMUCHI

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

DIAGNÓSTICO DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

El Fondo Común Municipal como mecanismo de redistribución solidaria de ingresos propios permanentes (IPP) entre los municipios constituye una efectiva y necesaria medida para disminuir las brechas existentes entre las diversas realidades municipales en términos financieros, y compensar a aquellos municipios que presentan mayores carencias con respecto a la satisfacción de necesidades de sus habitantes.

Ahora bien, los municipios de los años 80 son muy distintos a los actuales, la realidad ha cambiado y los municipios deben desarrollar más tareas, tienen más responsabilidades y por otra parte los habitantes del territorio presentan crecientes y múltiples necesidades que los municipios deben satisfacer por lo que los conceptos de Recaudación, Distribución y Mecanismo de Estabilización existentes en la composición del Fondo Común Municipal deben ser revisados para lograr el objetivo de equidad fiscal con un promedio de inversión por habitante que realmente logre disminuir las enormes brechas entre los presupuestos de los municipios.

Las limitaciones que presentan tienen relación con su falta de adaptación **al cambio de paradigma** y de hacer frente a **la nueva realidad municipal** incorporando en el tiempo modificaciones sustanciales según los cambios de la propia normativa emanada del ejecutivo donde, por ejemplo, se han asignado nuevas tareas y obligaciones a los municipios sin asignar financiamiento a las mismas, esta rigidez de su estructura lo ha llevado a distanciarse en parte de su objetivo.

Por otra parte, los potenciales costos administrativos y políticos asociados a la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, sumados a la disminución de recursos que recibirían del Fondo Común Municipal inducirían desincentivos para la generación de recursos en las comunas.

Además, la falta de conocimiento técnico por parte de los equipos municipales de los mecanismos de recaudación, distribución y de estabilización, perjudica la comparación de la norma con la acción y la corrección de las desviaciones en el caso que existiesen.

CONFORMACIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

Como se señaló anteriormente, la configuración actual del Fondo Común Municipal y sus mecanismos de funcionamiento han sido determinados principalmente a través de la Ley 20.037 promulgada el año 2007 la cual modificó el DL 3.063 de 1979 sobre Rentas Municipales; la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y el Decreto 1.293 del Ministerio del Interior promulgado el año 2009 que establece formas de procedimiento y fórmulas de cálculo de los coeficientes, la normativa vigente establece tres componentes esenciales del Fondo Común Municipal:

- a) Recaudación**
- b) Distribución**
- c) Mecanismo de Estabilización**

a) RECAUDACION FONDO COMÚN MUNICIPAL

En el área de la recaudación nos encontramos con los siguientes componentes.

Fondos provenientes del gobierno central y de los municipios que constituye la mayor fuente de financiamiento

Aporte fiscal 1.052.000 UTM anuales.
Impuesto territorial a los inmuebles fiscales.
Aporte fiscal extraordinario discrecional.

Aportes municipales:

- Impuesto Territorial: Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes: 65%
Resto de municipios del país: 60%
- Permisos de Circulación: Todos los municipios del país 62.5%
- Transferencia de Vehículos: Todos los municipios del país 50%
- Patentes Comerciales: Santiago 55%
Providencia, Las Condes y Vitacura 65%

El resto de los municipios del país no aportan por este Concepto

- Multas Equipos Electrónicos 100%
- Multas Ley 18.290 Art.118 70%
- Multas Ley 18.290 Art 114 50%

Análisis de Componentes de Recaudación

➤ Impuesto Territorial:

Este tributo ha sido y es el principal componente en cuanto a recaudación del Fondo Común Municipal. Esta recaudación subió casi un

15% en el año 2018 impulsado por el proceso de reevaluó fiscal que inicio el servicio de impuestos internos en enero del año pasado y la mayoría se concentró en 20 comunas del país. El Impuesto Territorial no es recaudado directamente por los municipios y presenta a nivel país un alto grado de exención

Sugerencias de Gestión municipal en el área:

- Revisión de montos de recaudación por comuna para poder incorporar de corresponder comunas que aporten un 5% adicional al fondo común municipal.
- Realizar convenio con Impuestos Internos que otorga mayor poder de revisión de la norma con la acción
- Solicitud de base de datos al Servicio de Impuestos Internos de morosos para poder realizar gestiones de cobranzas.

► **Patentes Municipales:**

Este concepto en su tasa impositiva está regulado y el municipio tiene poca intervención en el mismo solo pudiendo mover su tasa dentro de cierto rango. El capital propio que sirve de base para su cobro es declarado ante el Servicio de Impuestos Internos, en general este tributo recaudado por el municipio es cien por ciento de libre disponibilidad y presenta bajos costos de recaudación.

Sugerencias de Gestión municipal en el área:

- Estudio de zonificación comunal y de la demanda respectiva para optar a la baja de tasa en búsqueda de mayor recaudación.
- Cuadratura de base de datos aportada por Impuestos Internos con la base de datos interna respectiva para detectar distorsiones que en la práctica podrían implicar aumento de recaudación.
- Aumento de fiscalización. Barrido comunal. Atención personalizada.

➤ **Permisos de circulación:**

Este concepto a nivel global se envía en un monto correspondiente a un 62.5% al Fondo Común Municipal quedando en las arcas municipales un 37.5% de libre disponibilidad. Presenta altos costos de recaudación y los montos involucrados se encuentran asociados por lo general ingreso per cápita de los habitantes de la comuna.

Sugerencias de Gestión Municipal en el Área:

● Asociar costos a licitación anual de seguro obligatorio para liberar recursos.

● Intensificar gestión en el área específica de demanda para aumentar recaudación.

➤ **Multas TAG:**

Este ingreso está regulado en la Ley de Tránsito y en base a su modificación en el año 2010 se asignó el cobro administrativo en primera instancia a la Dirección de Administración y Finanzas lo que representa altos costos de recaudación por los volúmenes por lo general involucrados teniendo una tasa de retorno muy baja.

Sugerencia a nivel de normativa vigente:

● Dado lo extenso del proceso judicial se sugiere una modificación legal que permitiera que todas las multas que no sean canceladas a nivel administrativo sean enviadas directamente al Registro de Multas de Tránsito no pagadas lo que presenta alto nivel de recuperación.

➤ **Ingresos Propios**

Los conceptos de ingresos propios municipales incorporados a la recaudación del Fondo Común Municipal corresponden a los más importantes dentro de la estructura legal de ingresos municipales no existiendo otros permanentes a nivel general que se pudiesen incorporar con montos relevantes, ahora bien en ciertas comunas del país existen los ingresos por conceptos de Patentes Mineras y Casinos de Juegos que son de carácter permanente pero cuya ejecución está asociada a fines específicos sin embargo este último concepto

debiese ser estudiado ya sea en monto o tiempo de recaudación con el fin de focalizar dentro del territorio regional el potencial desarrollo de comunas con menos recursos financieros.

Por otra parte, los municipios pueden realizar variadas gestiones para aumentar sus ingresos sin embargo la gran mayoría de ellas están asociadas a costos directos con retornos inciertos. El contar con un equipo sólido y preparado en el área de la fiscalización puede aumentar el ingreso considerablemente en el área de Patentes y Tasas por Derechos y también en el área de devolución de préstamos.

También dentro del mismo concepto pueden buscar la eficiencia el mínimo de recursos y con esta forma liberar recursos. Utilizando además de ser posible las economías de escala a través de un Plan Anual de Compras bien estructurado. En todo caso la búsqueda de ingresos frescos tiene un valor agregado en el concepto de gestión sobre todo en áreas no exploradas con anterioridad que aumentan las arcas municipales con ingresos de libre disponibilidad. Finalmente resulta importante mencionar la relación negativa que existe entre aumento de recaudación de Ingresos propios y transferencia vía Fondo Común Municipal lo que en ciertas comunas que poseen una gran dependencia a dicha transferencia afecta la búsqueda de mejoras en la gestión de recaudación.

b) DISTRIBUCIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

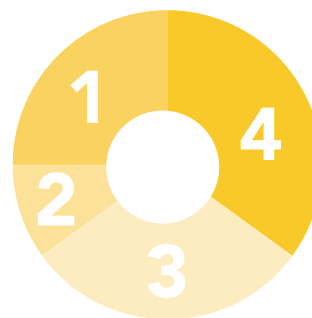
Redistribución:

Este mecanismo que tiene por objetivo la equidad fiscal presenta una fórmula de distribución que depende de los siguientes componentes

- Número de municipios
- Población
- Importancia relativa de los predios exentos
- Pobreza
- Ingresos Propios Permanentes recaudados

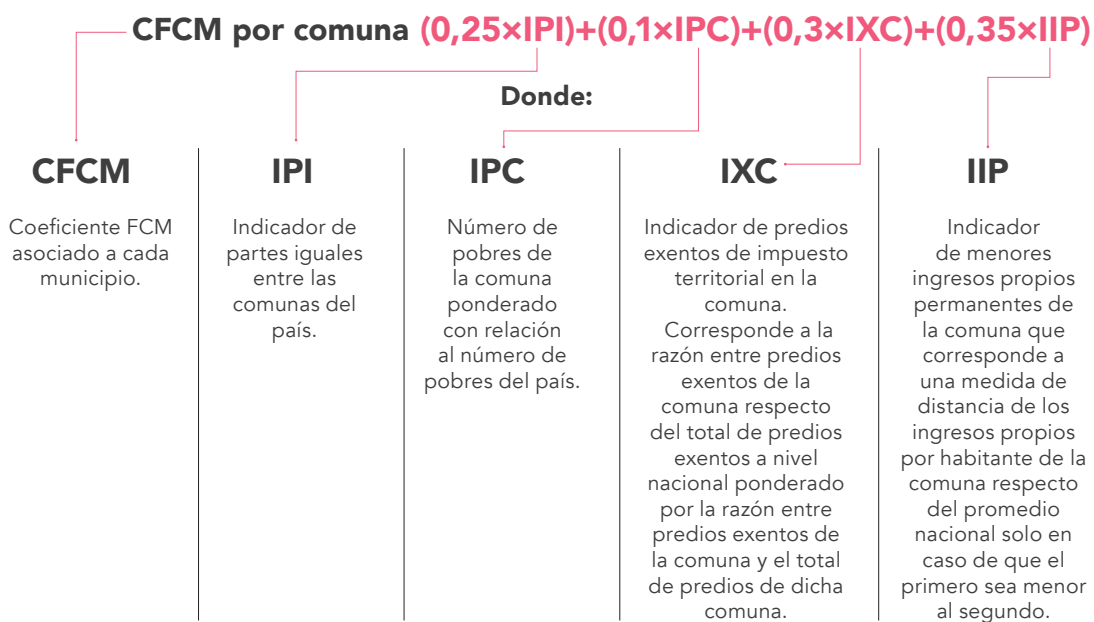
Distribución de los componentes

1. 25% partes iguales entre las comunas del país
2. 10% en relación con el número de pobres ponderado en relación con la población pobre del país
3. 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial en cada comuna, con respecto al número de estos del país. Ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de la comuna.
4. 35% en proporción directa a los menores ingresos propios permanentes del año precedente por habitante con relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante. Solo en caso de que el primero sea menor al segundo.



c) MECANISMO DE DISTRIBUCIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

Consiste en el cálculo de un coeficiente cuyo valor va de 0 a1 para cada municipalidad, representando el porcentaje del fondo común municipal destinado a cada comuna, este coeficiente se determina según la siguiente fórmula:



Nota: Todos los valores deben ser asociados a cada comuna ya que el cálculo corresponde al coeficiente FCM por comuna.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

El Fondo Común Municipal efectivamente resulta ser un buen mecanismo para reducir las desigualdades de ingresos propios entre las diversas comunas del país trasladando ingresos de las comunas con más ingresos a las comunas más carentes de ellos, sin embargo, tiene un efecto redistributivo que no es persistente en el tiempo y que no disminuye la concentración de bienes y servicios en las comunas con más recursos del país.

Este efecto redistributivo beneficia especialmente a las comunas semiurbanas y rurales que en general presentan mayor dependencia del Fondo Común Municipal presentando las mismas, dificultades para recaudar ingresos propios permanentes, sumado al desincentivo que presenta el aumento de estos frente a la baja asociada en la transferencia del Fondo Común Municipal. Por otra parte, para los municipios con mayores ingresos propios permanentes el aporte del fondo común no es relevante por lo que no responden a incentivos o desincentivos por este concepto.

A) FORTALEZAS

- El Fondo Común Municipal de larga data es un mecanismo conocido por todos a nivel general, con reglas claras y plazos establecidos por Ley.
- Presenta costos asociados para los municipios por incumplimiento de plazos en la transferencia de recursos.
- Los aportes tienen un calendario establecido que se cumple a cabalidad.
- Cumple el rol de su génesis al ser un mecanismo de redistribución de Ingresos desde los municipios más ricos en términos de recursos a los más carentes de recursos.
- Constituye un componente relevante del sistema de financiamiento municipal sobre todo para los municipios que cuentan con menos recursos.

B) DEBILIDADES

- Estructura rígida que no se ha adaptado al cambio de paradigma del sistema municipal.
- Centralizado en la toma de decisiones lo que no se condice con la enorme heterogeneidad de los municipios del país.
- Si bien es cierto cumple su rol primigenio el mecanismo del Fondo Común Municipal ha resultado ser insuficiente.
- No se encuentra asociado a un rol de promotor del desarrollo económico local lo que debiese ser una realidad sobre todo para las comunas menos desarrolladas.
- La forma en que se distribuye podría estar actuando como un desincentivo a la recaudación.
- El Mecanismo de Estabilización impide que la fórmula establezca los montos totales que se debe entregar a cada comuna pues reduce las variaciones anuales.
- Rol redistributivo que no es persistente en el tiempo.
- El Fondo Común Municipal considera a todas las municipalidades de manera homogénea desconociendo la enorme diversidad de realidades.

PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

Estas propuestas de modernización del Fondo Común Municipal, de parte de AMUCH, se ordenan de acuerdo con los siguientes tres criterios:

A) PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN NO ESTRUCTURAL: Primero, se presentan aquellas medidas que no representan un cambio o modificación legal de envergadura, sino más bien que pueden desarrollarse a corto plazo, poseen cierta viabilidad y requieren de modificaciones no estructurales del sistema, lo que permitiría materializar sin mayores inconvenientes estas propuestas. En suma:

- **12 Propuestas**
- **Corto plazo: con una perspectiva de materialización de 1 año**

b) PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN DE ORDEN ESTRUCTURAL: En segundo lugar, se presentan propuestas de carácter mayor, que requieren un proceso más largo de estudio y de trabajo, por ende, son modificaciones estructurales del sistema, y que, si bien poseen menos viabilidad a corto plazo, no es posible dejarlas de mencionar si lo que se requiere es una mejora integral al Fondo. Estas medidas se podrían materializar a mediano plazo. En suma:

- **5 Propuestas**
- **Mediano plazo: 3 propuestas con una perspectiva de materialización máximo de 2 años**
- **Largo plazo: 2 propuestas con una perspectiva de materialización superior a 2 años**

c) PROPUESTAS GENERALES DE MEJORAMIENTO AL SISTEMA:

Finalmente, fruto del trabajo colaborativo, asociativo y territorial que ha generado este documento, se incorporan medidas complementarias a las no estructurales y estructurales, que pueden ayudar a desarrollar este proceso de modernización con mayor éxito y cubriendo otras aristas igual de importantes que las propuestas anteriores. Estas medidas se podrían materializar a mediano y largo plazo.

- **6 Propuestas**
- **Largo plazo: con una perspectiva de materialización superior a 2 años**

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS AMUCH:

PLAZO	GRADO DE MODIFICACIÓN		
	NO ESTRUCTURAL	ESTRUCTURAL	MEJORAMIENTO DEL SISTEMA
Corto	12 Propuestas		
Mediano		3 Propuestas	
Largo		2 Propuestas	6 Propuestas

Cabe destacar que cada una de las propuestas presentadas en la siguiente sección se pueden desarrollar posteriormente en particular, generando estudios relacionados con su viabilidad, con sus dimensiones financieras y jurídicas, aspectos que no son materia de este estudio de diagnóstico y propuesta, pero que sí está considerado para la aplicación a futuro de estas acciones de modernización.

A) PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN NO ESTRUCTURAL

	EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
1	Impuesto territorial.	Mejorar transparencia de información del servicio de impuestos internos y Tesorería General de la República.	Solo instructivo interno.	Corto plazo.
	TIPO DE PROPUESTA:	• MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM		

DESCRIPCIÓN

Impuestos Internos:

El impuesto territorial representa cerca del 30% del total de ingresos a nivel municipal. El Servicio de Impuestos Internos establece la base del impuesto territorial, al ser esta entidad la que realiza el avalúo fiscal a través de la tasación de los bienes inmuebles. Terminada la tasación respecto a una comuna el Servicio de Impuestos Internos informará el rol de avalúo correspondiente, el que deberá contener el total de bienes raíces de una comuna.

La información proveniente del Servicio de Impuestos Internos adquiere una vital relevancia en la recaudación y distribución del Fondo Común Municipal. En la recaudación el 40% es transferido a los municipios del país y el 60% restante pasa a integrar el Fondo Común Municipal, por su parte en la distribución, su afectación corresponde al 30% en relación con el porcentaje de predios exentos que presente cada comuna.

Ahora bien, con respecto a la información que el que el Servicio de Impuestos Internos pone a disposición de los municipios del país -en específico respecto al Impuesto territorial- los equipos de funcionarios municipales pertenecientes a las áreas de recaudación de ingresos como de aplicación de estos manifestaron en forma recurrente la dificultad de comprensión de esta.

Esta dificultad dice relación con la presentación de la información, así mismo con el desconocimiento de las variables aplicadas para su obtención, lo

que provoca que los equipos municipales se queden con cifras totales sin poder tener acceso a identificar la descomposición de las mismas.

Por otra parte, y dentro del mismo concepto, no se logra establecer por parte de los funcionarios pertinentes la relación existente entre el número de predios exentos y el coeficiente de participación de Fondo Común Municipal de la comuna. Las situaciones descritas impiden que los equipos municipales adquieran un rol más activo frente a la recaudación del Impuesto Territorial distanciándolos de la gestión y control eficiente en el área.

Para solucionar esta dificultad se propone que el Servicio de Impuestos Internos realice una retroalimentación con los receptores específicos de la información para lograr que la información sea entregada en un formato, detalle y complejidad acorde con las necesidades y comprensión de los usuarios de estas.

Tesorería General de la República:

La Tesorería General de la República presenta a los municipios del país la Cartola Municipal que detalla las transferencias por concepto de Fondo Común Municipal, Impuesto Territorial, Derechos de Aseo, entre otros. Esta información es de vital importancia para conocer la estructura financiera del municipio y poder realizar la planificación presupuestaria en forma eficiente, pero presenta dificultades de acceso para los equipos encargados de funciones asociadas dentro del municipio, situación descrita en múltiples oportunidades por parte de los involucrados.

Ahora bien, resulta fundamental mencionar que para acceder a esta información la Tesorería General de la República asigna una clave de acceso por municipio, por lo tanto, cada municipalidad debe designar un funcionario responsable de administrar esta clave, como sugerencia de esta institución se menciona al Director de Administración y Finanzas o el Tesorero Municipal.

Ahora bien, dada la vital importancia de esta información en términos financieros, ya que afecta directamente los Ingresos Municipales, se observa falta de claridad respecto a la misma por parte de los equipos municipales pertinentes por lo que no se percibe un descenso claro y objetivo de esta desde la autoridad piramidal aportando con esto incertidumbre en la toma de decisiones.

2	EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
	Impuesto territorial.	Potenciar convenios existentes con servicio de impuestos internos y Tesorería General de la República.	Solo instructivo.	Corto plazo.
TIPO DE PROPUESTA:		• MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM		

DESCRIPCIÓN

Difusión, Capacitación y disminución de barreras de acceso:

En primer lugar, y como paso previo, se debe capacitar a los equipos municipales pertinentes en el conocimiento acabado de la información proveniente del Servicio de Impuestos Internos y de la Tesorería, esto es, en los contenidos específicos y su nomenclatura con las implicancias de estos.

Una vez producido el empoderamiento de la información de calidad que entregan estos servicios por parte de los equipos municipales se podrá usar esta en forma eficiente lo que será potenciado por la información oportuna y en terreno que se encuentra al interior de los municipios lo que sumado a la experiencia de los funcionarios municipales en el territorio constituye una ecuación que puede alcanzar los estándares más altos en eficiencia y eficacia.

Convenios

Impuestos Internos:

La creciente demanda por información por parte de los municipios al Servicio de Impuestos Internos para gestionar derechos y tributos de su beneficio, considerando además la importancia que tiene para el servicio el apoyo de los municipios en la gestión, fundamentalmente del impuesto territorial, hacen necesario establecer una coordinación de carácter integral con el objetivo de optimizar la gestión interna de ambas instituciones.

Lo anterior constituye la base de los convenios de cooperación para el intercambio de información que el Servicio de Impuestos Internos pone a

disposición de los municipios del país.

Dentro de las funciones prioritarias del Convenio se encuentran: la cooperación para la mantención del catastro de los bienes raíces, intercambio permanente de información catastral entre la municipalidad, la oficina de convenio municipal y el Servicio de Impuestos Internos, la entrega de información catastral del Servicio de Impuestos Internos a la municipalidad, entrega de información de contribuyentes clasificados en primera categoría, cobro de los derechos de aseo domiciliario y finalmente los avalúos de vehículos.

Para el desarrollo de todas estas funciones de cooperación mutua el municipio debe contar con recursos que permitan la creación de la Oficina de convenio municipal la que deberá contar con un local, profesionales, administrativos, dibujantes en cantidad según el número de propiedades y vehículo con chofer o equivalente para inspección en terreno, además de los equipos computacionales y el mobiliario necesario para realizar las múltiples funciones.

Por su parte la Oficina de convenio debe estar en permanente coordinación con la Dirección de Obras, Patentes e Inspección los que aportan vitales insumos para el desarrollo eficiente de las funciones descritas.

Dado el marco normativo del convenio resulta fundamental exponer los innumerables beneficios que implican contar con esta Oficina de convenio al interior de los municipios ya que permite la actualización constante de la información que se relaciona directamente con los ingresos municipales los que presentan a nivel país tantas situaciones deficitarias frente a una demanda creciente por parte de los ciudadanos. Ahora bien, la implementación de esta herramienta de cooperación debiese abarcar todos los municipios del país adaptando los requerimientos a las distintas realidades municipales sobre todo en el área de recursos humanos y financieros, fundamentales para su implementación, por lo que se necesita ejecutar las acciones necesarias por parte del Servicio de Impuestos Internos para difundir los beneficios que otorga a los municipios y lograr una puesta en marcha masiva a nivel país para que todos los municipios del país puedan optar a alcanzar una mayor eficiencia en la recaudación de ingresos.

Tesorería General de la República:

Convenio de Cooperación entre el municipio y la Tesorería General de la República:

Funciones: Apoyo municipal al área de cobro de impuesto territorial de la Tesorería, publicaciones de remates por no pago de contribuciones, vehículos municipales para realizar acciones de cobro en terreno y funcionarios municipales destinados al área de cobranzas de la Tesorería.

El objetivo que presentan es potenciar los lazos de cooperación mutuos, mejorar sinergias, aumentar la recaudación del impuesto territorial y finalmente el aumento de recursos municipales.

Dada la relevancia a nivel general del ingreso por concepto de impuesto territorial y su relación directa con la recaudación del Fondo Común Municipal este convenio de cooperación mutua adquiere una real relevancia. Además, considerando que la falta de recursos humanos a nivel institucional provoca una gran dificultad a la hora de poder centralizar los esfuerzos de cobro en una comuna en particular, por esta razón este convenio adquiere una connotación de importancia dado que son funcionarios municipales conocedores del territorio los que van a ejecutar la acción de cobro en directa sintonía con la búsqueda del aumento de los ingresos municipales.

Ahora bien este convenio no se observa con una implementación masiva a nivel municipal por lo que se debiesen realizar las acciones de difusión y capacitación respectiva de sus potencialidades y efectos en la recaudación de ingresos y por otra parte adaptar los requerimientos de recursos para su implementación a las distintas realidades municipales disminuyendo las barreras de acceso para que todos los municipios del país donde la recaudación del impuesto territorial constituye una fuente importante de recursos pudiesen acceder a su implementación.

3

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Impuesto territorial.	Alineación de objetivos de convenios con impuestos internos con objetivos municipales.	Solo instructivo.	Corto plazo.
TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS 		

DESCRIPCIÓN

En diferentes mesas de trabajo a lo largo del país se mencionó el hecho, por parte de los equipos municipales del área financiera, de que el convenio con Impuestos Internos no había logrado los resultados esperados, esto desde una mirada costo-beneficio básicamente en cuanto al aumento en la recaudación versus lo invertido en recursos por parte del municipio para implementar el convenio.

Ahora bien, se entiende que el convenio en lineamientos generales tiene como objetivo primordial la actualización del catastro de bienes raíces de la comuna mejorando entre otras cosas la atención del público. Esto es, mediante la colaboración mutua. Por otra parte, para el municipio, si bien es cierto, la actualización del catastro es fundamental para normalizar y mejorar la recaudación en muchos territorios no existen recursos para capital humano por lo que existen muchas debilidades en la fiscalización de la normativa en el territorio con lo que los insumos desde el municipio para dicha actualización no serán de la calidad suficiente y, por lo tanto, la recaudación no se verá incrementada en lo esperado.

Si bien es cierto ambos objetivos debiesen confluir en aumentos de la recaudación esto no es posible debido básicamente a la enorme heterogeneidad municipal en cuanto a recursos.

Entonces dada esta premisa, para lograr la tan anhelada alineación de objetivos antes de la implementación del convenio propiamente tal, se debe hacer un análisis de la realidad municipal y de su territorio, fortaleciendo con capacitación e inyección de recursos de ser necesario el área de fiscalización para de esta manera obtener insumos de calidad por parte del municipio y de esta forma lograr una actualización de catastro real, lo que necesariamente debiese traer aparejado una mayor recaudación de ingresos.

4	EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
	Permisos de circulación.	Sistemas informáticos en línea, descuento automático.	Resolución ministerial o decreto supremo que fije fechas de remesas.	Corto plazo.
TIPO DE PROPUESTA:		• MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM		

DESCRIPCIÓN

Los permisos de circulación, en un porcentaje de un 62.5%, son transferidos al Fondo Común Municipal por cada municipio del país.

Ahora bien, dentro del proceso contable al interior del municipio estos ingresos son devengados a medida que se van percibiendo. Los ingresos percibidos son registrados inmediatamente en cuentas separadas, es decir, Permisos de Circulación al Fondo Común Municipal y Permisos de Circulación de beneficio municipal.

Al día 31 de cada mes existe un monto exacto del traspaso que se debe realizar los primeros días del mes siguiente al Fondo Común Municipal. Entonces la propuesta indica que mediante sistemas de información en línea por parte de la Tesorería General de la República se tenga a acceso al saldo de la cuenta Permisos de Circulación al Fondo Común Municipal al día 31 de cada mes calendario. Una vez conocido el saldo mensual de la cuenta la Tesorería General de la República proceda al descuento de dicho monto por mandato de la cuenta corriente municipal donde se encuentran depositados dichos ingresos.

Con esta medida se evitaría cualquier modificación de las cifras reales del aporte mensual al Fondo Común Municipal y además los retrasos en el cumplimiento de las fechas normadas evitando de esta manera la fuga de recursos que perjudica al global de municipios del país.

Además, en este punto se propone la elaboración de un registro único de Permisos de Circulación el que permita a través de un código de barra la fiscalización electrónica por parte de la autoridad pertinente, con esta medida de unificación de información se beneficia el control y se evitan cualquier tipo de evasión o acción fraudulenta protegiendo los Ingresos Municipales y del Fondo Común Municipal.

5


EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Patentes comerciales.	Inyección de recursos frescos en el área de fiscalización.	Si es recursos municipales, solo decreto alcaldicio. Recursos externos modificación legal.	Corto plazo.
TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS 		


DESCRIPCIÓN

Es conocido por todos, las enormes dificultades que presentan los municipios a nivel país en el ámbito financiero, una medida para revertir o ayudar a mejorar esta situación es aumentar la recaudación de ingresos siendo una de las formas más eficiente para lograrlo el aumentar la fiscalización.

El comentario de que los ingresos se encuentran en la calle, pero no tenemos como fiscalizar el cumplimiento de la normativa en terreno es recurrente, pero muy significativo. En general, los equipos municipales de fiscalización son pequeños y en muchos casos con necesidades de capacitación evidentes lo que no les permite alcanzar la especialización necesaria frente a muchos cambios e inclusión de nueva normativa.

Entonces el análisis de la realidad de cada municipio desde la perspectiva de la necesidad de incrementar los ingresos debe pasar por contar con un equipo suficiente y capacitado de inspección que pueda realizar una fiscalización eficiente de la norma con la acción en terreno lo que necesariamente debiese redundar en un aumento de la recaudación de ingresos, por lo que el beneficio de invertir en capital humano en esta área es, sin duda, mucho mayor al costo involucrado logrando con esto en forma agregada incidir en variables de recaudación del Fondo Común Municipal.

 EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Patentes comerciales.	Exigencia de certificación de pago al día. Patentes comerciales.	Debería incluirse a compras públicas para licitaciones. Solo instructivo para el caso del SII y Chile Compra.	Corto plazo.
TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS 		
DESCRIPCIÓN			
<p>El ingreso por concepto de Patentes CIPA constituye un ingreso relevante en gran parte de los municipios del país sobre todo porque, a excepción de cuatro municipalidades, es 100% de libre disponibilidad, es decir, su aplicación no está normada en específico.</p> <p>Por otra parte, como ya se ha dicho, los recursos humanos en fiscalización son escasos y no permiten por lo general un barrido comunal para tener un rol de Patentes totalmente actualizado, normalizado y con todos los pagos al día, por lo que existe evasión. De esta manera, y como una forma de disminuir la misma, se propone que para cualquier trámite con el Estado a nivel administrativo, legal o mercantil se exija como requisito previo el certificado de que la Patente se encuentra al día en sus pagos respectivos.</p>			

 EJE POR MODIFICAR Patentes comerciales.	MEDIDA PROPUESTA Contabilidad simplificada.	ALCANCE LEGAL Solo instructivo del SII.	PLAZO Corto plazo.
TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS 		

DESCRIPCIÓN

Se efectuó una modificación a la ley de impuesto de la renta (LIR), a fin de permitir un régimen de contabilidad simplificada. Es un régimen optativo de tributación, orientado a las pequeñas y microempresas, que busca facilitar la tributación para los contribuyentes de dicho segmento.

Con lo anterior, se liberará parcialmente a este tipo de contribuyente de las obligaciones de la contabilidad completa (llevar libros de contabilidad, confeccionar balances, la aplicación corrección monetaria, efectuar depreciaciones, realización de inventarios, confección del registro FUT, etc.), solamente mantiene la obligación de pagar IVA mensualmente.

A pesar de que este sistema de tributación está dirigido a los pequeños contribuyentes, la suma de esta merma el pago de patente, ya que su característica principal es no llevar contabilidad completa. En la presentación de la renta AT 2019 solamente solicitaron una declaración jurada la numero 1924 (cálculo de la renta líquida) y en ningún momento el Capital Propio.

Consecuencias para pago de patente municipal:

De acuerdo con lo expuesto al no llevar contabilidad completa, se afecta la determinación del capital propio inicial, que es la base de cálculo para el pago de las patentes municipales. La consecuencia inmediata, es que estos contribuyentes terminarán pagando el valor mínimo de las patentes, al no tener cómo determinar el capital propio inicial.

En la actualidad, es el Servicio de Impuestos Internos quien determina el Capital Propio Inicial y se los remite a las municipalidades para efectos del cobro de la respectiva patente comercial. De esta manera, como la reforma

no indicó qué pasaría o como se calculará el capital propio inicial de estos contribuyentes, se hace necesario que el Servicio de Impuestos Internos, eventualmente, mediante una circular, regule el procedimiento en cuestión para no afectar patrimonialmente a las municipalidades en uno de sus principales ingresos propios.

Seguidamente, se debe señalar que se encuentran obligados a determinar su capital propio tributario, aquellos contribuyentes que tributen en la Primera Categoría y que declaren su renta efectiva según contabilidad completa y de acuerdo a un balance general. De acuerdo con lo anterior, los contribuyentes acogidos al régimen de renta presunta y a las normas de la letra A, del Artículo 14 Ter de la LIR, en aquellos casos en que los contribuyentes que no estén legalmente obligados a demostrar sus rentas mediante un balance general pagarán una patente por doce meses igual a 1 UTM.

Lo expuesto genera una merma en uno de los principales ingresos propios permanentes de las municipalidades, afectando además el Fondo Común Municipal.

Por otra parte, dentro de la estructura de Ingresos Municipales las patentes comerciales en muchos municipios del país representan una importante fuente de ingresos y tienen la característica fundamental que son de libre disponibilidad.

Entonces, resulta fundamental para los municipios tener la información oportuna y confiable del escenario al que se enfrentarán de llevarse a cabo esta medida puesto que dadas las condiciones descritas contablemente esto afectará la recaudación por el concepto de patentes comerciales lo que no ha sido calculado económicamente, ni informado a los municipios, lo que resulta prioritario dada la afectación futura en su planificación financiera.

8

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Multas TAG.	Disminución de los tiempos de proceso de multas tag por parte del Ministerio de Obras Públicas.	Solo coordinación (reunión con concesiones) e instructivo.	Corto plazo.

TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS
---------------------------	---

DESCRIPCIÓN

A partir del año 2010, por medio de una modificación de la Ley de Tránsito, se introdujo el cobro administrativo de las Multas TAG, referidas a la circulación por carreteras concesionadas sin el uso del respectivo dispositivo electrónico, este cobro fue asignado a las Direcciones de Administración y Finanzas de los municipios y constituyó a partir de dicha data la primera instancia en el proceso de cobro de dichas multas.

Ahora bien, el Ministerio de Obras Públicas es el encargado de capturar la infracción y es este ministerio el que debe enviar la infracción con todos los antecedentes de respaldo de esta al municipio respectivo.

Por otra parte, con esta modificación legal también se incluyó un cambio del destino de los fondos involucrados siendo el 50% para el municipio y 50% para el Fondo Común Municipal.

Este cobro en comento de nivel administrativo cuenta con un plazo de prescripción de 6 meses tiempo en el que deben ser enviadas las multas al segundo cobro vía judicial a los Juzgados de Policía Local. El problema que se ha suscitado es el tiempo de procesamiento de la información en el Ministerio de Obras Públicas que alcanza a lo menos tres meses, con esto, las multas llegan al municipio después de tres meses o más de haber sido cursadas con lo que la holgura del municipio para el procesamiento respectivo disminuye al menos a la mitad, a lo que hay que agregar que en varios de ellos la magnitud de las mismas es altísima lo que conjugado disminuye la capacidad de gestión del municipio.

Entonces, como conclusión se sugiere que el Ministerio de Obras Públicas tome las medidas tendientes a disminuir los tiempos de proceso de dichas

multas para que estas sean enviadas a los municipios con la suficiente holgura para que estos puedan realizar una gestión eficiente de cobro de estas y disminuir el riesgo de prescripción.

Con esta medida se podría incrementar la recaudación del Fondo Común Municipal que en este caso alcanza al 50% de todo lo recaudado.

9

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Derechos de aseo domiciliario.	Cobro de los derechos de aseo domiciliarios por parte del Servicio de Impuestos Internos y Tesorería.	Debería de ser suficiente que el SII acepte y suscriban los convenios respectivos con municipios.	Mediano plazo.

TIPO DE PROPUESTA:

- MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM

DESCRIPCIÓN

Esta medida hace referencia a los derechos de aseo domiciliario que pagan aquellos inmuebles que no se encuentran afectos al pago de impuesto territorial y que tampoco son incluidos en la exención del mismo. Ahora bien, es el municipio el que fija dicha tarifa la que es informada al Servicio de Impuestos Internos que la incluye en el caso de corresponder en el pago del impuesto territorial.

El cobro de este derecho constituye una difícil misión para el municipio por dificultades de distinta índole lo que se traduce en la práctica en una ineficiente gestión de cobranza y mayoritariamente quienes están afectos a esta cancelación no la ejecutan, existiendo bases de datos de gran volumen en los municipios de ingresos devengados y no pagados por este concepto lo que además produce alteraciones en la contabilidad interna del municipio.

Por otra parte, la inversión que el municipio debe realizar en los Servicios de Aseo domiciliarios ocupa gran parte de su presupuesto y el traspaso de dicho costo a los vecinos a través del cobro de los derechos de aseo domiciliario es absolutamente insuficiente, por tanto, los municipios deben asumir casi la totalidad del costo generando deudas de gran magnitud e impidiendo la entrega de otros beneficios a los habitantes del territorio.

Dadas estas circunstancias, y en la búsqueda de aumentar la recaudación por este concepto, se sugiere como medida el cobro de este derecho por parte del Servicio de Impuestos Internos. En virtud del respeto y valorización que la ciudadanía presenta por el servicio en comento, se presentan altas expectativas de retorno por el cobro de estos derechos lo que real-

mente podría ayudar a solucionar los problemas financieros por los que transitan muchos municipios del país y disminuir la dependencia de estos a las transferencias del Fondo Común Municipal.

10

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Aspectos operacionales.	Modificación de fecha de entrega de programación anual de anticipos del Fondo Común Municipal.	Solo resolución ministerial o decreto supremo.	Corto plazo.
TIPO DE PROPUESTA:	• MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM		

DESCRIPCIÓN

El proceso presupuestario se inicia en los municipios cerca del mes de agosto con la solicitud de la Secretaría de Planificación Comunal encargada de la elaboración del presupuesto a las demás direcciones internas de su planificación presupuestaria para el próximo periodo anual dependiendo de las funciones de estas.

En el mes de octubre, luego de analizar cada una de las solicitudes y con colaboración directa con la Dirección de Administración y Finanzas, se presenta al alcalde el proyecto de presupuesto que este a su vez pone en conocimiento del Concejo municipal.

Desde aquella fecha el Concejo municipal inicia un estudio del proyecto de presupuesto reuniéndose con todos los entes involucrados, este proceso dura alrededor de dos meses. Finalmente, y luego de la pertinente discusión previa, el presupuesto es presentado formalmente al Concejo municipal para su aprobación dentro de los primeros días del mes de diciembre. El proceso de elaboración y aprobación del presupuesto anteriormente descrito incluye como insumo fundamental la proyección de los ingresos municipales dentro de los cuales y como pieza fundamental se encuentra la transferencia correspondiente al Fondo Común Municipal.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) todos los años hace una estimación anual de las transferencias a los municipios por la distribución del Fondo Común Municipal basada en el anterior periodo anual ajustando dicha cifra con los saldos que ingresan al municipio a fines de cada periodo mensual.

Ahora bien, esta información de distinta relevancia dada la dependencia a la transferencia en comento, es informada a los municipios a fines del mes de diciembre de cada año calendario, es decir, después de terminado el proceso presupuestario interno de cada municipio lo que sin duda aporta mayor incertidumbre a dicho proceso sobre todo en aquellos municipios que presentan mayor dependencia de este financiamiento.

Entonces la propuesta es que la Subsecretaría de Desarrollo Regional desarrolle los esfuerzos pertinentes para lograr que esta información se encuentre disponible para los municipios del país antes de la presentación al Concejo Municipal del Proyecto de Presupuesto lo que ocurre a principios del mes de octubre permitiendo de esta manera una proyección más eficiente de los ingresos municipales.

11

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Aspectos operacionales.	Parcializar los montos del anticipo anual del Fondo Común Municipal en montos de magnitud similar.	Solo resolución ministerial o decreto supremo.	Corto plazo.
TIPO DE PROPUESTA:	• MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM		

DESCRIPCIÓN

Los municipios cuentan con Ingresos que tienen distinta temporalidad por lo que en gran parte de los casos sus saldos estacionales de caja cuentan con gran variabilidad.

Por otra parte, sus gastos fijos, y sobre todo los mixtos y los variables, también presentan variaciones temporales a lo largo del periodo anual. La situación planteada y en relación directa con su estructura financiera provoca que los municipios deban mantener flujos de caja con distintos saldos para afrontar dichas variaciones, ahora bien, dependiendo de la capacidad financiera del municipio esta situación será afrontable con déficit o superávit lo que en muchas ocasiones lleva a que los mismos comiencen a acumular deuda.

La situación planteada anteriormente se encuentra en línea con la enorme variabilidad de los montos de las transferencias a los municipios por el concepto de Fondo Común Municipal ya que la programación anual enviada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional así lo contiene.

Esta programación en comento contiene cifras de mayor magnitud en las fechas posteriores a los pagos de Impuesto Territorial, y aseo domiciliario lo que es entendible coincidiendo además con los mayores aumentos de gasto en el área del gasto en personal.

Sin embargo lo anterior, existen muchos municipios que no cuentan con flujos de caja que le permitan excedentes para hacer frente a meses con una disminución importante de dicho traspaso como lo son los meses de abril, junio, septiembre y noviembre. Entonces, la medida apunta a que mediante los esfuerzos internos necesarios se logren equilibrar las cifras de traspaso de la cuota mensual del Fondo Común Municipal para de esta manera permitir a aquellos municipios con mayor dependencia del Fondo Común disminuir desequilibrios financieros que aportan riesgo y crean endeudamiento.

12

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Aspectos operacionales.	Satisfacer necesidad de capacitación en el concepto de Fondo Común Municipal.	Solo instrucción ministerial.	Corto plazo.
TIPO DE PROPUESTA:	• MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM		

DESCRIPCIÓN

A lo largo de múltiples mesas de trabajo en terreno con equipos municipales resultó recurrente la interacción respecto a los conocimientos del Fondo Común Municipal y el resultado no fue muy positivo respecto a la profundidad de estos, en consideración con la importancia que este instrumento financiero presenta para la gran mayoría de los municipios del país.

El conocimiento de los equipos en comento se encontraba solo en estados básicos llegando en muchos casos solo a conocer las cifras del traspaso del municipio al Fondo Común Municipal y el monto de la transferencia al municipio por el concepto.

Ahora bien, el funcionamiento del mismos y su mecanismo de recaudación y distribución es conocida con muy bajos niveles de profundidad sin aportar dicho conocimiento la posibilidad de gestión sobre el mismo.

Esta situación provoca que se maneje solo información sobre cifras, pero no sobre funcionamiento, lo que se suma en muchos municipios a relacionar aumento de ingresos propios con disminución de la transferencia al municipio por dicho concepto, lo que en la práctica se traduce en desincentivos a la hora de generar aumento de ingresos.

Frente a esta realidad que aporta incertidumbre y toma de decisiones con desinformación en el ámbito financiero, resulta necesario y relevante que se lleven a cabo capacitaciones masivas que permitan la comprensión profunda de este mecanismo solidario de redistribución de ingresos propios entre los municipios, con aportes concretos a dicho conocimiento, que permitan a los equipos municipales pertinentes empoderarse de los cálculos que otorgan el coeficiente de participación en el Fondo Común Municipal de cada municipio y de cómo realizar una gestión más eficiente en el área específica.

B) PROPUESTAS DE ORDEN ESTRUCTURAL

13

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Multas.	Traspaso directo desde el cobro administrativo al registro de multas de tránsito no pagadas.	Modificación legal. Ley de rentas, loc de municipalidades.	Mediano plazo.
TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS 		

DESCRIPCIÓN

A partir del año 2010 y mediante una modificación a la Ley de tránsito se introdujo el cobro administrativo de las multas TAG, multas producidas por el tránsito en carreteras concesionadas sin el debido uso del dispositivo. El cobro administrativo paso a constituir la primera instancia en el cobro de estas multas y se centró su ejecución en las Direcciones de Administración y Finanzas de los municipios.

El Ministerio de Obras públicas es el encargado de registrar dichas multas y del envío a los municipios de estas. Ahora bien, ya recibidas las multas en los municipios, estas infracciones deben ser enviadas mediante cartas certificadas a los respectivos infractores.

Resulta necesario mencionar el volumen importante de estas multas en muchos municipios dependiendo del número de pódicos en la comuna lo que se encuentra directamente relacionado con los costos en correo producto del envío de las cartas certificadas. A este costo hay que sumar el costo operativo y administrativo de los procedimientos involucrados, lo que sumado adquiere relevancia en la estructura de gastos de los municipios sobre todo en aquellos con menos disponibilidad de recursos.

Ahora bien, el retorno de la inversión en este procedimiento es mínimo y en cifras cercano al 4%; por otra parte, en el segundo proceso de las mismas -esto es en el ámbito judicial- en los juzgados de policía local la situación no es muy diferente y hay que incluir en este análisis la enorme cantidad de multas prescritas dada la complejidad del proceso, los plazos involucrados

y la falta de recursos.

En todo este procedimiento el objetivo final es la llegada de las multas al Registro de Multas de Tránsito no pagadas que tiene una fecha de corte anual para el ingreso respectivo de las mismas y que significa para los municipios el único paso que representa una importante recaudación de ingresos por el concepto.

En la práctica la situación real es que después de todo el proceso involucrado y la inversión de recursos respectiva las multas que logran llegar al Registro de multas de tránsito no pagadas solo representa un porcentaje mínimo respecto a todas las recepcionadas, con lo que el municipio pierde un ingreso potencial de gran tamaño sobre todo en aquellos que presentan grandes volúmenes de las mismas, siendo en numerosos casos el ingreso más importante que pudiesen obtener de toda su estructura de ingresos.

Dadas estas circunstancias descritas se propone como medida para revertir esta situación el paso directo desde la instancia administrativa al Registro de multas de tránsito no pagadas, con esta medida se lograría el aumento sustantivo de ingresos para el municipio y el monto traspasado al Fondo Común Municipal aumentaría en la misma proporción lo que incrementaría el Fondo Común global en cifras de importancia beneficiando de esta manera a todos los municipios del país.

14

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Población.	Modificar el concepto de población flotante por transitoria o estacional.	Siguiendo la línea del decreto supremo de zonas costeras, debería ser igual: mediante decreto supremo.	Mediano plazo.
TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS 		

DESCRIPCIÓN

En la distribución del Fondo Común Municipal el número de habitantes de una comuna otorga elementos de diferenciación relevantes respecto al coeficiente de participación en el Fondo Común Municipal que cada comuna posee. Ahora bien, dentro del número de habitantes de una comuna se incluye el concepto de “población flotante”, información que es otorgada por el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) y que hace referencia básicamente a la población temporal que aumenta en ciertas comunas del país en la época estival básicamente por turismo.

Este concepto es tan preponderante que logra diferencias de suma relevancia entre comunas que incluso comparten el mismo territorio, diferencias que sin duda afectan la calidad de vida de sus habitantes.

Sin embargo, que el aumento de la población comunal producto del turismo sobre todo en comunas balneario es una realidad, no es menos cierto que existen comunas del país que reciben un aumento importante de habitantes por otras razones que no corresponden al turismo.

En este punto se debe mencionar aquellas comunas de vocación agrícola que reciben un número importante de personas dada la temporalidad de la función, las que permanecen durante largos periodos por lo general en condiciones precarias y que implican necesariamente un costo adicional para las comunas involucradas; por otra parte, y en la misma sintonía, encontramos aquellas comunas donde se centralizan los centros urbanos, los servicios y el mercado laboral por lo que diariamente y durante muchas horas al día reciben una importante cantidad de visitantes transitorios que también necesariamente implican mayores costos para los municipios.

Entonces como medida para sincerar esta situación se propone incorporar estos conceptos dentro del número de habitantes de una comuna o la búsqueda de algún tipo de compensación y de esta manera lograr revertir la desigualdad existente con inequidad para las comunas que deben asumir estos mayores costos. Para este efecto se debiese designar una institución que cuantifique cada uno de estos conceptos con eficiencia y de forma transparente conocida por todos los entes involucrados evitando de esta manera situaciones discrecionales que pueden distorsionar el efecto buscado.

15

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Predios exentos.	Incorporar la exención de aseo domiciliario junto con la exención de predios exentos.	Modificación legal ley de rentas municipales.	Mediano plazo.
TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS 		

DESCRIPCIÓN

Las exenciones de impuesto territorial son definidas por ley y conforman para el territorio donde se ubican el conjunto de predios exentos de la comuna. Por otra parte, el corte de avalúo fiscal que otorga exención de aseo domiciliario también es definido por normativa legal. Entonces en ninguna de ambas exenciones los municipios tienen algún tipo de intervención y necesariamente ambos conceptos influyen directamente en su estructura de ingresos y exigen un mayor esfuerzo municipal en su objetivo primigenio de satisfacer las necesidades de los habitantes del territorio.

Ahora bien, dentro del mecanismo de distribución del Fondo Común Municipal existe la afectación del 30% según el número de predios exentos de cada comuna en relación con el total de predios de la misma, ponderado en relación al promedio del total de predios exentos del país.

Dada esta situación que afecta a la mayoría de predios del país y que sin duda acentúa las desigualdades, se propone como medida de disminución de las mismas la inclusión en la distribución de los bienes inmuebles exentos de aseo domiciliario bajo el mismo procedimiento de cálculo en la distribución que afecta a los predios exentos de impuesto territorial. De esta manera, se podrá compensar en alguna medida esta exención que disminuye directamente los ingresos municipales en un área donde los municipios tienen sus mayores gastos asociados como lo es la recolección de residuos sólidos domiciliarios y disposición final.

16

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Territorialidad.	Incluir en la fórmula de distribución el concepto diferenciador de territorios <i>(Por ejemplo: grandes urbes, urbes medianas, rurales con centro urbano y rural sin centro urbano).</i>	Modificación legal.	Largo plazo.
TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS 		

DESCRIPCIÓN

Tanto en la conformación del Fondo, como en la fórmula de cálculo para su distribución en las diferentes comunas, se hace necesario ingresar el concepto de "territorio". Históricamente se ha utilizado el concepto de comunas asumiendo que estos espacios geográficos poseen características similares en una serie de variables. Sin embargo, estudios desde la misma SUBDERE desde el año 2000, han mostrado que existen diferentes tipos de comunas según las siguientes variables: Población, densidad poblacional, índice de aislamiento, Relación urbano –rural), lo que ha implicado operacionalmente la conformación de diferentes tipologías comunales. Además, estudios de la academia como de Óscar Mac-Clure y Rubén Calvo muestran la emergencia desde la unidad comunal de tipos de territorios claramente diferenciados. Estos territorios demandan de manera muy específicas a sus municipios lo que implica complejidades propias para cada tipo de territorio. Esta situación no se ve reflejada en la actual conformación del Fondo, ni en la fórmula de distribución actual.

En el mecanismo rector del Fondo Común Municipal, tanto en la recaudación como en la distribución, las comunas del país son consideradas en forma homogénea sin establecer ningún tipo de diferencias entre ellas. Con esto se está obviando la gran diversidad y heterogeneidad existente entre las diversas comunas del país por lo que no se otorga ningún tipo de valor a esta característica esencial.

Por otra parte, la comuna representa la unidad básica y es mucho más representativo y decidor hablar de territorios. Los territorios están formados, sin duda, por comunas que se encuentran vinculadas en una serie de variables como la urbanización, mercados laborales, conmutatividad, etc.

Entonces, como una manera de reconocer estos conceptos que otorgan diferenciación y permiten tener una mirada en profundidad de las razones verdaderas que en la práctica provocan desigualdades e inequidades, resulta primordial que un instrumento tan importante que tiene su origen en disminuir dichas desigualdades como lo es el Fondo Común Municipal considere a las comunas como pertenecientes a un territorio con todas las dimensiones de variables asociadas al mismo.

17

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Renovar patentes.	Incorporar renovación de patentes al FMC.	Modificación legal de rentas municipales y ley de casinos.	Mediano plazo.
TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS 		

DESCRIPCIÓN

El monto anual con que cuenta el Fondo Común Municipal resulta insuficiente para satisfacer las crecientes necesidades de financiamiento de los municipios considerando por cierto las nuevas responsabilidades, tareas y funciones que han debido asumir por mandato del gobierno central sin contar con el debido financiamiento.

Según la normativa vigente los ingresos por las Patentes Geotérmicas son distribuidos en un 70% al Fondo Nacional de Desarrollo Regional de la región donde se ubique territorialmente y en un 30% al municipio respectivo.

En el caso de las Patentes Mineras el ingreso por concepto de Patente es distribuido en un 50% al Fondo Nacional de Desarrollo Regional de la región correspondiente y en un 50% al municipio. En esta tipología de contar con Patente Comercial, que es absolutamente poco habitual, se destina una cuota al Fondo Común Municipal. Finalmente, en el caso de las Patentes de Casinos de Juegos la distribución se realiza con un 50% para el Gobierno Regional según la ubicación de este y en un 50% para el municipio.

Como se puede observar desde ya larga data el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y los Gobiernos Regionales respectivos se han venido beneficiando de ingresos provenientes de Patentes Geotérmicas, Mineras y de Casinos de Juegos.

Entonces se propone, como una forma de compensación proporcional, el incorporar la renovación de las patentes de estas tipologías en un 30% al Fondo Común Municipal y en un 70% a los municipios donde se encuentren ubicadas territorialmente, manteniendo el mismo fin los recursos, esto es, la inversión en obras de desarrollo local. Con esta medida se produce la

generación de recursos frescos tanto al Fondo Común Municipal como a los municipios.

Por otra parte, se hace efectivo el principio de solidaridad entre municipios que tiene en su génesis el Fondo Común Municipal logrando traspasar ingresos desde aquellos municipios que se van a beneficiar con Patentes de gran envergadura económica como lo son las de Casinos de Juegos al resto de municipios del país a través del Fondo Común Municipal.

18

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Dependencia / Financiamiento.	Fondo especial.	Modificación legal.	Mediano plazo.
TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS 		
<p>DESCRIPCIÓN</p> <p>El Fondo Común Municipal constituye una fuente de financiamiento para todos los municipios del país. Ahora bien, el porcentaje que representa esta transferencia en la estructura de ingresos municipales es lo que hace la diferencia entre los municipios, encontrándonos con aquellos para quienes esta transferencia representa un monto marginal hasta aquellos donde esta transferencia representa más del 80% de sus ingresos propios.</p> <p>Estos municipios para los cuales esta transferencia es prioritaria y fundamental financian su gasto operacional mediante dicha transferencia sin posibilidades de realizar inversión con recursos propios y con la incapacidad de enfrentar los desafíos de la demanda de los ciudadanos con el consecuente costo para los habitantes de la comuna.</p> <p>Ahora bien, esta situación tiende a ser persistente en el tiempo, porque además la fórmula de cálculo del coeficiente de participación del Fondo Común Municipal de cada comuna presenta desincentivos al aumento de ingresos propios.</p> <p>Estas comunas y sus territorios se encuentran identificadas por los organismos correspondientes y deben recibir un tratamiento diferenciado por distintas razones que aporten cada una de sus realidades, realizando además un profundo análisis de sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para potenciar sus fortalezas y oportunidades mediante la inyección de recursos en distintas áreas que permitan que el Fondo Común municipal realmente asuma un rol potenciador del desarrollo local.</p>			

19

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Fines especiales.	Uso eficiente del Fondo Común Municipal.	Solo dar cumplimiento a Art. 5 Ley N°18.695.	Corto plazo.
TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS 		

DESCRIPCIÓN

El Fondo Común es un mecanismo de redistribución solidario de ingresos propios entre los municipios. En el transcurso del tiempo, incluso en el corto plazo, se han asignado desde el gobierno central nuevas tareas, responsabilidades y funciones a los municipios que en gran parte de los casos no han venido financiadas o con solamente un financiamiento de puesta en marcha, lo que ha generado por parte de los municipios mayor demanda de recursos los que en la mayoría de los municipios no cuentan con excedentes, esta situación ha llevado a que recurran a financiamiento de la transferencia del Fondo Común Municipal por medio de un adelanto de dicha participación lo que compromete sus transferencias futuras y disminuye su flujo de ingresos.

Entonces resulta primordial para evitar efectos de déficit al interior de los municipios con la consecuente generación de deuda que todas las iniciativas del gobierno central que involucren a los municipios en su ejecución vengan financiadas durante toda su aplicación.

Además, las transferencias provenientes del Fondo Común Municipal no pueden ser utilizadas como fuentes de financiamiento en desmedro de flujos de caja futuros, porque esta situación puede afectar gravemente a las comunidades cuyos municipios presentan gran dependencia de dicha transferencia.

20

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Fines especiales.	Condonación de los intereses, deudas Fondo Común Municipal, mayor fiscalización y transparentar municipios deudores.	Dictación ley de artículo único.	Mediano.
TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS 		

DESCRIPCIÓN

Las transferencias que reciben los municipios por el concepto del Fondo Común Municipal tienen distinto valor según su estructura de ingresos siendo en un gran número de ellos fundamental para el financiamiento de sus gastos. Con recursos escasos y políticas gubernamentales que aumentan la demanda de estos, los municipios en ciertas oportunidades y amparados por la normativa recurren a anticipos del Fondo Común Municipal lo que compromete ingresos futuros por el mismo concepto. Ahora bien, a este descuento futuro hay que sumar intereses, lo que aun adquiere mayor dificultad. Entonces, se propone condonar estos intereses, por una sola vez, para ayudar a estos municipios a mejorar su flujo de caja y evitar el endeudamiento.

Ahora bien, también se hace sumamente necesario una mayor fiscalización desde los entes encargados de la recaudación del Fondo Común Municipal para que los montos traspasados por los municipios sean los correctos y no se produzcan deudas por parte de estos que vuelvan a generar intereses. Se debe fiscalizar constantemente el cumplimiento de la normativa en todos los municipios del país.

Por otra parte, hay que considerar que hay muchos municipios que haciendo gran esfuerzo cumplen puntualmente con traspasar los montos correspondientes por esta causa y como manera de reconocer dicha gestión se debe individualizar a aquellos cuyo incumplimiento es habitual y con su actuar perjudican a todos los municipios, esto se debiese ejecutar con algún tipo de medición estándar donde se asignase valor a los comportamientos financieros respecto al Fondo Común Municipal de los municipios y que pudiese estar presente para consulta de las autoridades correspondientes.



21

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Fines especiales.	Fondo Común Municipal 2: aumento de recursos para inversión.	Dictación ley que fije competencia y procedimiento.	Mediano.
TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS 		

DESCRIPCIÓN

Como parte de un necesario proceso de descentralización fiscal y con el planteamiento base de que los recursos para inversión deben tener una mirada territorial, la propuesta apunta a la inyección de recursos a los municipios para que estos puedan desarrollar proyectos de inversión según sus propias necesidades las que se encuentran en directa relación con las de los habitantes del territorio.

Hasta ahora el proceso de descentralización fiscal ha basado su actuar en la descentralización sectorial y no en dotar a las comunas de recursos para que estas puedan tomar decisiones de aplicación, y las tipologías de inversión siguen siendo decididas por el nivel central manteniendo los municipios una falta de autonomía tanto en el área administrativa como financiera.

Entonces, la propuesta se refiere en forma específica a que los fondos de Inversión sectoriales sean traspasados a los municipios para que estos tomen las decisiones de inversión por supuesto con apego a la normativa específica de Inversiones, lineamientos del gobierno central y mecanismos de rendición de cuentas.

Esto permitirá a los municipios liberar recursos tanto humanos como financieros, además se producirá el fortalecimiento de la gestión interna y se satisfarán con mayor calidad las necesidades de los habitantes del territorio.

22

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Fines especiales.	Asociativismo municipal.	Acuerdos mediante convenio.	Corto.
TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS 		

DESCRIPCIÓN

La propia Constitución Política en el artículo 118 inciso 5 establece que las municipalidades podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios.

El asociativismo municipal es una herramienta valiosa de baja implementación entre los municipios por lo que resulta fundamental la difusión integral de los beneficios que aporta entre los municipios labor que puede ser desarrollada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

A través de esta herramienta se pueden buscar soluciones a problemas comunes, con aumento de la eficiencia de la gestión y el aprovechamiento de economías de escala que producen beneficios financieros a las comunas que se encuentran asociadas.

En la actualidad la Subsecretaría de Desarrollo Regional tiene un programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales donde se puede postular a proyectos de estudio, asistencia técnica especializada, difusión, entre otros, teniendo como requisito previo la inscripción en el registro único de asociaciones municipales con personalidad jurídica de derecho privado.

Ahora bien, si bien es cierto todas estas instancias apuntan en lo correcto, se debe difundir y promover de manera más efectiva el asociativismo entre todas las municipalidades con capacitación, incentivos y la demostración del cambio de paradigma cuando existe la asociación respectiva para enfrentar entre otros los costos de las prestaciones de servicios hacia la comunidad, la calidad de los servicios, contribuyendo con esto a una mejora sustancial en la gestión financiera.

23

EJE POR MODIFICAR	MEDIDA PROPUESTA	ALCANCE LEGAL	PLAZO
Fines especiales.	IVA - Porcentaje de recuperación de IVA o compensación.	Modificación normativa SII.	Mediano plazo.
TIPO DE PROPUESTA:	<ul style="list-style-type: none"> • MEJORA EN LA GESTIÓN DEL FCM • AUMENTO DE RECURSOS 		

DESCRIPCIÓN

En el sector privado mercantil se descarga el IVA, es decir, se recupera haciendo un balance entre la facturación de sus ventas y los gastos incurridos en sus compras.

En el sector municipal no se puede realizar este procedimiento porque básicamente las municipalidades no facturan y los bienes y servicios que entregan dentro de sus funciones corresponden a beneficios para los ciudadanos que componen su territorio.

Los municipios compran constantemente sobre todo a través del portal de mercado público y los volúmenes de estas compras de bienes y servicios son relevantes a nivel anual y más aun si lo consideramos a nivel agregado por el total de municipios del país, sin embargo, no pueden recuperar el IVA pagado, porque no tienen a quien trasladar dicho costo por encontrarse al final de la cadena en el ejercicio de sus funciones.

El aporte impositivo que hacen al Estado es de mucha relevancia y dada la situación financiera de la gran mayoría de municipios del país sería de gran ayuda poder disminuir esta carga. Entonces resulta necesario que el gobierno central se haga cargo de esta realidad que aumenta considerablemente los costos de los municipios y que ha constituido un beneficio al tesoro público por muchos años por parte de estas instituciones, beneficiando a todo el país.

Como medida para revertir esta situación que contribuiría de manera esencial a la recuperación de las finanzas municipales, se propone la elaboración de un proyecto que permita un porcentaje de recuperación del IVA por parte de los municipios o un monto de compensación y que dichos montos sean inyectados al Fondo Común Municipal para ser distribuido a todos los municipios del país.

Propuesta final programática modificación a ley N°18.695, con el fin de agregar un inciso nuevo al artículo 5° para establecer lo siguiente:

“Toda modificación que se realice a cualquier cuerpo normativo y que pueda afectar los ingresos que perciben los municipios o que integran el Fondo Común Municipal, deberá contemplar la respectiva compensación en el mismo porcentaje de la disminución.”

Es de normal ocurrencia que el gobierno central adopte políticas que beneficien a determinados sectores de la sociedad, donde solo se considera el impacto económico para el presupuesto de la nación, pero no se revisa como ello afecta a los presupuestos municipales.

A modo de ejemplo, se han efectuado rebajas en el pago de las contribuciones de bienes raíces donde no se efectúan las compensaciones equivalentes a los municipios y al Fondo Común Municipal, donde constituye uno de los principales componentes. De la misma manera, y tal como se indica en este estudio, se permite a determinados contribuyentes llevar contabilidad simplificada, sin haber dimensionado el impacto negativo que ello generaría en el pago de las patentes municipales.





AMUCHI

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

ESTRATEGIA Y ACCIONES CONCRETAS

Con el fin de desarrollar las medidas indicadas es necesario asegurar condiciones de viabilidad y de gestión del cambio. Debido a esto, planteamos crear una estrategia de corto, mediano y largo plazo, de acompañamiento a un Plan de Modernización del FCM, liderado por SUBDERE que tenga como fin el compatibilizar las medidas administrativas, de gestión y las legislativas, como también asumir los diversos niveles de complejidad de las medidas presentadas.

En consecuencia de ello, se indican a continuación algunos elementos necesarios de incorporar en una estrategia concreta de implementación:

1) Plan de comunicaciones: generar un Plan en que el gobierno, liderado por SUBDERE, dé a conocer el plan de trabajo (alcances, mejoras, logros) que involucra la modernización del FCM, para ello debe sumar actores como AMUCH y definir los plazos a seguir.

2) Desarrollo de Estudios: generar estudios concretos referidos a las propuestas que involucran mayor complejidad y medidas legislativas. Ello permitirá entregar elementos de viabilidad técnico-política a estas propuestas y conocer de antemano las consecuencias de su desarrollo. Por ejemplo, medidas de Fondo Común Municipal 2 o la creación de un Fondo Especial.

3) Acciones de gestión: ejecutar aquellas materias propias que se refieren a cambios administrativos, que requieren menos tiempo y son más simples de resolver. Una forma de reducir la complejidad es mediante programas piloto/ensayo y que involucren la participación de actores relevantes del sistema municipal chileno.

4) Aspecto legal: desarrollar un equipo de trabajo con la participación de actores relevantes del sistema municipal, como AMUCH, en el que se diseñe un plan de acompañamiento a la tramitación de reformas legislativas.

5) Gestionar el cambio: Generar un plan de gestión que considere acciones que permita a futuro la implementación de las propuestas del Fondo Común. Establecer un sentido de urgencia, crear una visión e institucionalizar nuevos métodos, entre algunos de los aspectos más importantes de considerar.

CONCLUSIONES

Al revisar la historia y desempeño del Fondo Común Municipal, por medio de los capítulos anteriores, sumando el análisis comparado de otros sistemas en países con características heterogéneas, es factible determinar que para lograr una efectiva descentralización y la existencia de gobiernos locales que favorezcan la existencia de ciudades inteligentes y sostenibles, ciudades que entreguen servicios de calidad, con una gestión transparente, participativa, innovadora e inclusiva, es esencial que se visualicen cambios al Fondo Común Municipal y al sistema de financiamiento completo.

Desde las pruebas estadísticas señaladas, como de la revisión de la literatura, y más importante, desde la voz de los actores municipales, Alcaldes, y Directores municipales, es que surge el genuino anhelo de modernización de este sistema, pues en el caso chileno, cualquier modificación al Fondo será especialmente relevante ya que las transferencias inter-gubernamentales son una importante fuente de ingreso de gobiernos subnacionales y porque ya han pasado muchos años en que se mantiene y aumenta la necesidad de aumentar los recursos a través de aportes fiscales, de conseguir una distribución más equitativa del FCM, y a través de modificaciones a la fórmula de distribución, esto con el fin de aumentar los recursos, especialmente para comunas rurales y comunas más vulnerables. AMUCH ha recalcado que las modificaciones que se han hecho han sido escasas y de bajo impacto, además no se han planteado políticas públicas -que lleguen desde el nivel central- que incentiven una mejor recaudación de recursos.

De esta forma, es imperativo que desde el gobierno central se avance en una política fiscal que permita apoyar a aquellos municipios que, debido a las exenciones del impuesto territorial, reciban ingresos menores asociados a este ítem que favorece la autonomía presupuestaria de los municipios.

Por otra parte, se necesita generar incentivos para que los municipios busquen en otras vías formas de financiamiento, y no sólo al valor patrimonial de los activos presentes en cada territorio. Al respecto, se torna imprescindible el desarrollo económico local, aprovechando la riqueza cultural, turística, productiva que existen en muchos sectores del país, y que, sin embargo, no reciben los aportes derivados de su aporte al desarrollo empresarial y del país en su conjunto.

Por último, cualquier reforma del Fondo Común Municipal debe orientarse a ser un sistema más solidario, mejorando sus prácticas administrativas y de gestión. Por lo que es dable pensar también en un Segundo Fondo Común Municipal (FONDO 2). Sin embargo, para lograr estos objetivos es fundamental que se comprenda que el actual Fondo cumple su función redistributiva al disminuir la desigualdad existente entre municipios, ayudando a que estos puedan proveer bienes públicos a la ciudadanía. Todo ello necesita de verdad de una mejora y una modernización, algo en lo que AMUCH viene a ofrecer sus esfuerzos de cooperación, asociatividad y de construcción de acuerdos que permitan sacar adelante esta tan noble y necesaria tarea.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad E., Letelier, L. S. y Ormeño, C. H. (2015) "Design of transfers in Chile—achieving effective service delivery and convergence of opportunities", trabajo presentado en las *IV Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ahmad, E. and Brosio, G. (2018). "Can Lessons from Equalisation Transfers in Industrial Countries be Applied to Reforms in Emerging-Market Countries?" En Valdesalici, A and Palermo, F. (eds) (2018) *Comparing Fiscal Federalism*. ISBN: 978-90-04-34095-4.
- Alvarado, R. (2017). *Ciudad inteligente y sostenible: hacia un modelo de innovación inclusiva*. Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad, México. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-36072018000100002
- Arriagada, Valentina J. (2018), "Factores que determinan el nivel de profesionalización de los municipios en Chile (2008-2016)". *Tesis para optar al Título de Administrador Público*. Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile.
- Bravo, J. (2013a). The Income Effect of Unconditional Grants: A Reduction in the Collection Effort of Municipalities, Documento de Trabajo IE-PUC, N° 437, 2013.
- Bravo, J. (2013b). The Incentive Effect of Equalization Grants on Tax Collection, The B.E. *Journal of Economic Analysis & Policy*, Volume 13, Issue 1 (Jul 2013).
- Bravo, J. (2014). Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. Centro de Políticas Públicas UC. Año 9 / No 68 / junio 2014.

- Bravo, J. (2014). Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. Centro de Políticas Públicas UC. *Temas de la Agenda Pública*. Año 9 / No 68 / junio 2014|ISSN 0718-9745.
- Flisfisch, Á. (2017). Democracia, Estado, conocimiento: los posibles futuros de América Latina. *Estudios internacionales (Santiago)*, 49(spe), 49-64. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2017.47532>
- Henríquez, M. & Fuenzalida, J. 2011. Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, II (4): 73-104, 2011.
- Horst, B (2010), "Fuentes de Financiamiento de Gobiernos Subnacionales y Descentralización Fiscal". *Serie Informe Económico, Libertad y Desarrollo*, N° 202. ISSN 0717-1536.
- Irrázaval, I. (2001). Financiamiento Municipal: Determinación de funciones de costo por tipo de provisión de servicios municipales y su financiamiento. *Estudio Para la SUBDERE*, Ministerio del Interior.
- Letelier, L. S. (2002). Teoría y Práctica de la Descentralización. El caso de la Ley de Rentas Municipales II. En *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública* N° 2.
- Letelier, L. S. (2019). En Workshop "New Challenges of Decentralisation", Pécs, Hungría. Organizado por International Geographical Union - Commission Geography of Governance & HAS Centre for Economic and Regional Studies – Institute for Regional Studies, 9 y 10 de mayo de 2019.
- Ormeño, H. (2011). Financiamiento Municipal: Determinantes de la Autonomía Financiera. *Documento de Trabajo n° 47*. Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile.
- Peralta, M. y Galaz P. (2019). "Efecto ecualizador del Fondo Común Municipal". Centro de Sistemas Públicos, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Pérez, M. (2016). "Análisis de los municipios chilenos: ingresos por gestión versus transferencias del Fondo Común Municipal". *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 2016, 4(noviembre), 121-130. ISSN edición web: 0719-6296.
- Pineda, E., Ter-Minassian, T., Ahmad, E., Letelier, L., Fernández, I., (2018). "Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable: evidencia de Chile". Banco Interamericano de Desarrollo. IDB-MG-607.

AMUCH

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE



Amuch



@AmuchChile



amuch.cl



TV Amuch Chile