

# Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile<sup>1</sup>

José Marcelo Henríquez Díaz  
Javier Fuenzalida Aguirre  
Francisca Del Fierro Torres

Centro de Sistemas Públicos  
Universidad de Chile

José Marcelo Henríquez, Ingeniero Civil Matemático y Magister (c) en Economía Aplicada de la Universidad de Chile. Ha dirigido numerosos estudios vinculados con políticas públicas en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, donde se ha desempeñado en el en la División de Proyectos Externos y el Centro de Sistemas Públicos.

Francisca del Fierro, Licenciada en Economía y en Administración Pública de la Universidad de Chile. Actualmente es Ingeniera de Proyectos en el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, donde desarrolla actividades de investigación y consultoría en diversos ámbitos de la gestión pública.

Javier Fuenzalida, Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Ha sido consultor para el sector público en temas tales como rediseño de procesos, sistemas de gestión del conocimiento y planificación estratégica. Además ha trabajado como investigador en materias como reforma del Estado, implementación de políticas públicas a nivel subnacional y local y otras materias relacionadas con la gestión pública. Actualmente es Director de Investigación del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile y Profesor Asociado del Departamento de Ingeniería Industrial de la misma Universidad.

---

<sup>1</sup> Este artículo se basa en el informe “Diagnóstico, Análisis y Propuestas para el Rediseño del Fondo Común Municipal” elaborado por el Centro de Sistemas Públicos, del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, para la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) en 2011. Se agradece la colaboración y asistencia de Jenny Stone, Javier Ledezma y Francisco Martínez.

## RESUMEN

Se presenta los principales resultados de un estudio acerca del Fondo Común Municipal (FCM). En primer lugar, se revisan elementos teóricos de financiamiento de gobiernos locales y se describe el sistema de financiamiento municipal chileno. Luego, se aborda el FCM desde una perspectiva normativa y operativa, generándose indicadores que caracterizan su funcionamiento entre 2001-2009, complementados con información cualitativa. Ello se analiza a la luz de la literatura que hace referencia al FCM, y de experiencias internacionales de mecanismos de distribución de fondos públicos a nivel local.

Se obtiene un diagnóstico del FCM que destaca las ventajas y desventajas del instrumento, y aporta elementos para confirmar algunas hipótesis sobre ineficiencias distributivas y desincentivos asociados al diseño y operación actual. El diagnóstico sugiere tres aspectos de política ausentes o disminuidos en el FCM: corresponsabilidad fiscal, potestad financiera (autonomía) y suficiencia financiera. Además, la implementación del FCM desincentiva la generación de recursos propios y no considera suficientemente la heterogeneidad de los municipios.

Finalmente, se propone recomendaciones en dos escenarios: rediseño, en el marco de una reforma financiera municipal; mejoramiento, sin reforma en el corto plazo. Se incluye una matriz de 15 recomendaciones de diseño y operación, para avanzar en corresponsabilidad fiscal del gobierno central, fortalecer la autonomía y suficiencia financiera de los municipios, y corregir deficiencias de diseño e implementación a nivel de componentes del FCM: recaudación (incluyendo fuentes de ingresos), distribución y gestión del fondo.

*Palabras clave:* Descentralización, Finanzas Municipales, Ingresos Locales, Autonomía Financiera, Fondo de Compensación.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Fondo Común Municipal (FCM) corresponde a un instrumento nacional de política para el ámbito municipal, que se encuentra contemplado en la Constitución Política de la República de Chile, el cual se define como “mecanismo de redistribución solidaria de ingresos propios entre municipios”. Desde los inicios de su operación, en 1980, el FCM se ha constituido en una componente relevante del sistema de financiamiento municipal, particularmente de los municipios más pobres.

Un reciente reporte de la OCDE plantea que “Chile debería realizar una evaluación en profundidad de los recursos y apoyos necesarios para proveer a las municipalidades menos desarrolladas de suficientes apoyos técnicos y recursos económicos, para implementar eficientemente estos servicios públicos esenciales”, basándose en un diagnóstico que, entre otros aspectos, señala que “las localidades pequeñas y menos desarrolladas con una reducida base impositiva tienen dificultades para lograr este objetivo, y el mecanismo compensatorio del FCM ha demostrado ser insuficiente”. (OCDE, 2009: 38)

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, implicarían desincentivos para la generación de recursos propios en las comunas.

A más de 30 años de su puesta en operación, cabe preguntarse por la situación actual del FCM en función de los principios de su génesis y del funcionamiento deseado. Algunas de estas interrogantes asociadas son: ¿cómo se relaciona el carácter “distributivo” y “solidario” del FCM con su desempeño esperado?; específicamente ¿a qué se refiere al definirse como un instrumento “de redistribución solidaria”?; ¿qué esperan los usuarios o beneficiarios del funcionamiento del FCM?; ¿cuáles son los indicadores adecuados para medir su desempeño?; ¿hay desincentivos para la generación de ingresos propios?; adicionalmente, ¿qué define que una comuna necesite más aportes del FCM?; ¿este tipo de transferencias horizontales promueven efectivamente criterios de equidad?; entre otras. Algunas respuestas a estas preguntas son abordadas en este trabajo.

## 2. ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO Y FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Para construir una mirada diagnóstica del FCM y de su rol en el sistema de financiamiento municipal en Chile, se revisan previamente algunos elementos teóricos que enmarcan conceptualmente el tema.

En términos generales, la provisión y administración de bienes y servicios públicos estatales<sup>2</sup> se ve afectada por *fallas de Estado* explicadas por diversas teorías, algunas de las cuales coinciden en problemas asociados a los procesos de toma de decisión del gobierno. En la literatura, se distinguen al menos dos explicaciones de las fallas estatales. Por un lado, la política que realizan los gobiernos generalmente se asocia a actividades como “fijar impuestos, gastar y regular”. De ellas, *la regulación*<sup>3</sup> es la menos entendida por la dificultad que reviste (Jacobs, 1994), pues en su desarrollo se enfrentan costos administrativos e indirectos. El regulador actúa bajo incertidumbre (asimetrías de información), no tiene a la vista un propietario claro de los recursos involucrados y muchos de los procesos de regulación son controversiales (generan ganadores y perdedores).

La otra explicación radica en *desestimar la maximización de beneficios propios del Estado*, en muchos casos percibidos como un ente que busca sólo el bien común. Este último postulado se sustenta en la Teoría de *Public Choice*, la cual señala que un modelo realista de política pública debe considerar los objetivos y comportamientos de los individuos que gobiernan y sus preferencias personales, pues estos buscan maximizar sus propias utilidades y dicha condición afecta los procesos de toma de decisiones (Stiglitz, 2003: 206). Una muestra de este efecto es el nivel de participación del Estado en la economía, muy justificada en algunos casos, pero que acarrea potenciales perjuicios como los comportamientos burocráticos y la corrupción.

Según las teorías explicativas de las fallas de Estado, de ellas se derivan diversas consecuencias que pueden ser controladas parcialmente o mitigadas mediante una mayor transparencia y *accountability* en el proceso político-administrativo y mediante la posibilidad de gestionarlo en grupos relativamente homogéneos de personas (Stiglitz, 1998). Así, el agrupamiento de personas en comunidades pequeñas, acorde a sus preferencias por bienes y servicios públicos, contribuiría a una menor dispersión de información en cuanto a beneficios buscados y por ende a una mejor provisión de bienes y servicios (Tiebout, 1956; Stiglitz, 2003: 655). Esta hipótesis ha sido utilizada como argumento a favor de la descentralización administrativa, señalando que los gobiernos locales conocen mejor las preferencias ciudadanas, al tiempo que contribuye a descongestionar administrativamente el gobierno central e incrementar el control ciudadano.

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. De hecho, uno de los objetivos más importantes de las transferencias es el financiamiento de inversión y gasto en gobiernos locales, toda vez que

---

<sup>2</sup> Se refiere a un ámbito amplio de espacio para políticas públicas, no solamente la propiedad y/o administración de empresas públicas.

<sup>3</sup> Aquí, se entiende regulación como una forma de intervención estatal general, sea para corregir fallas de mercado o con otros objetivos de política pública.

éstos no cuentan con la autonomía para fijar su política tributaria local. Sin embargo, es necesario tener en cuenta el objetivo específico de cada transferencia, ya que al definir objetivos adicionales para éstas se puede incurrir en ineficiencias (Oates, 1990). Un segundo objetivo de las transferencias es el financiamiento de servicios o bienes públicos que generen externalidades positivas o que sea de interés para gobierno central proveerlo a todos los ciudadanos. En este caso, las transferencias son subsidios que se deben entregar independientemente de la capacidad de recaudación de los gobiernos locales. Por último, un tercer objetivo puede ser corregir desigualdades inter-jurisdiccionales, que sería el objetivo buscado por el Fondo Común Municipal en el caso de los municipios chilenos.

### 3. EL FONDO COMÚN MUNICIPAL

#### RECAUDACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL FCM

La configuración actual del Fondo Común Municipal (FCM) y sus mecanismos de funcionamiento han sido determinados principalmente a través de la Ley N° 20.037, promulgada el año 2007, la cual modificó el D.L. N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales; la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades; y el Decreto N° 1293 del Ministerio del Interior, promulgado el año 2009, que establece aspectos de procedimiento y fórmulas de cálculo de los coeficientes utilizados.

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 mecanismos de estabilización.

En cuanto a la *recaudación*, el FCM integra fondos provenientes del gobierno central y de los municipios, siendo estos últimos el principal componente del instrumento.

El aporte fiscal, de acuerdo a lo establecido en la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (Art. 14, Nro. 5), se compone de:

- *Aporte anual en pesos*, equivalente a 218.000 unidades tributarias mensuales (UTM).
- *Impuesto territorial de los inmuebles fiscales* afectos a dicho impuesto, cuya recaudación se aporta íntegramente al fondo.

Adicionalmente, aunque no exigido por la norma, se observa la realización de *aportes fiscales extraordinarios*, cuyo monto total es fijado discrecionalmente por el poder ejecutivo<sup>4</sup>.

El aporte de los municipios se compone de<sup>5</sup>:

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, el monto extraordinario destinado a los municipios por “Compensación de Predios Exentos”, aprobado en el presupuesto 2011 del Ministerio del Interior, el cual tiene un efecto directo sobre el cálculo de los coeficientes del FCM para este año.

<sup>5</sup> En cuanto a fuentes de recaudación, según estimaciones para el año 2010, la principal corresponde a los ingresos recibidos por el impuesto territorial (60% del total), seguido por los permisos de circulación (19%), las patentes comerciales (13%) y otros sustentos de ingreso (8%).

- *Impuesto territorial.* Los municipios de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes aportan el 65% obtenido en la recaudación del impuesto territorial de sus comunas. Los municipios restantes aportan el 60% de lo recaudado.
- *Permisos de circulación.* Todos los municipios aportan el 62,5% recaudado por concepto de derechos de permiso de circulación extendidos en la comuna.
- *Transferencia de Vehículos con permisos de circulación.* Todos los municipios aportan el 50% del 1% del valor de las transferencias realizadas.
- *Patentes comerciales y de alcoholes.* La Municipalidad de Santiago aporta el 55% de lo recaudado; los municipios de Providencia, Vitacura y Las Condes, el 65%; y los 341 municipios restantes, 0%.
- *Multas cursadas por foto radares.* Todos los municipios aportan el 100% de lo recaudado por multas de tránsito detectadas por foto radares, salvo infracciones al artículo 118 bis de la ley 19.290 (aportan 70% al fondo) e infracciones al primer inciso del artículo 114 de DFL N°1 del Ministerio de Justicia de 2007 (aportan 50% al fondo).
- *Aporte adicional.* Los municipios de Providencia, Vitacura y Las Condes realizan un aporte anual adicional de 70.000 UTM, distribuidas entre ellas de acuerdo al rendimiento del impuesto territorial del año anterior al cálculo. Los municipios afectados pueden eximir un monto de este pago, equivalente al aporte efectuado en el mismo año a la Corporación Cultural de la Municipalidad de Santiago.

En cuanto a la *distribución*, para asignar los montos del FCM correspondientes a cada municipio se calcula anualmente un Coeficiente de Participación en el Fondo Común Municipal (CFCM). Este coeficiente se sustenta a partir de cuatro indicadores, a los que se les asignan un peso relativo diferente<sup>6</sup>:

1. *Indicador de partes iguales entre comunas del país (IPI), 25% del CFCM.*
2. *Indicador de número de pobres de la comuna (IPC), 10% del CFCM.* Se basa en la proporción de pobres de la comuna, estimado según la encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN). Se pondera en relación a la población de pobres del país.
3. *Indicador del número de predios exentos de impuestos en la comuna (IXC), 30% del CFCM.* Se calcula la proporción de predios exentos de impuestos en relación al total de predios de la comuna. Se pondera por la proporción de predios exentos de la comuna en relación al total de predios exentos del país.
4. *Indicador de menores ingresos propios por habitante (IIP), 35% del CFCM.*

Finalmente, si los ingresos por FCM son menores que los estimados para el año, la diferencia podrá ser compensada total o parcialmente de acuerdo a un *mecanismo de estabilización*, que se calcula de forma diferenciada, dependiendo si el monto total de las reducciones es menor o mayor que el monto total de los incrementos de las comunas con recursos adicionales.

## FOCALIZACIÓN Y DESEMPEÑO DEL FCM

Para analizar los resultados de la focalización del fondo es necesario observar si los beneficiarios reales del instrumento responden precisamente a la población objetivo que se pretende asistir.

---

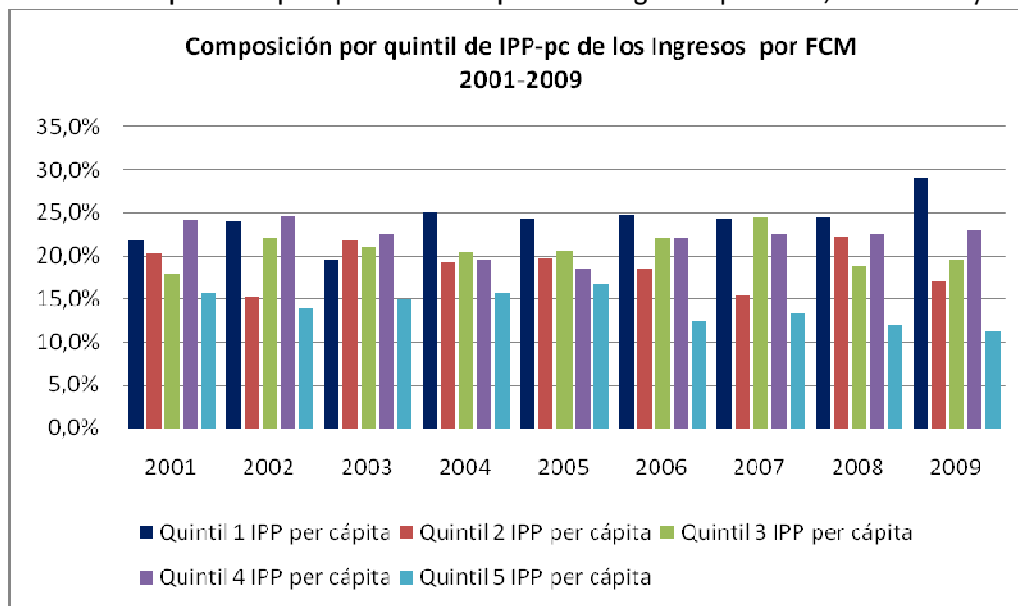
<sup>6</sup> Las fórmulas de cálculo de cada indicador se encuentran definidas en el “reglamento para la aplicación del artículo 38 del decreto ley n° 3.063, de 1979, modificado por el artículo 1° de la ley n° 20.237”, publicado en el Diario Oficial con fecha 2 de Enero de 2009.

El gráfico 1 muestra la composición por quintil del Ingreso Propio Permanente (IPP) per cápita (IPP-pc) de los ingresos percibidos del FCM, año 2001-2009<sup>7</sup>. Es decir, para cada año del periodo de análisis, se clasificó a las municipalidades por quintiles de ingresos propios permanentes, y luego se relacionó estos quintiles con los ingresos provenientes del FCM para el año respectivo, para observar cuánto le correspondió a cada quintil de IPP-pc en la distribución del FCM.

Es común para todo el periodo 2011-2009, que el quintil más rico de municipalidades en cuanto a ingresos propios permanentes per cápita reciba un menor porcentaje de ingresos del FCM. No obstante, se aprecia que el quintil 4, durante los años 2001, 2002 y 2003 reciben la mayor proporción de ingresos del FCM, con 24,3%, 24,7% y 22,5% respectivamente, superando a los quintiles 1, 2 y 3. A partir del año 2004, el quintil 1 de IPP-pc (20% de municipios que reciben los menores ingresos por FCM) comienza a recibir la mayor proporción, como era de esperarse de acuerdo al sentido original con el que fue instaurado el fondo.

Los quintiles 2 y 3 evolucionan en el tiempo de forma variada y relativamente similar; sin embargo, el quintil 3 recibe en promedio un 20,8%, mientras que el quintil 2 recibe un 18,9% de los ingresos del FCM.

Gráfico 1. Composición por quintil de IPP-pc de los ingresos por FCM, años 2001 y 2009



Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)

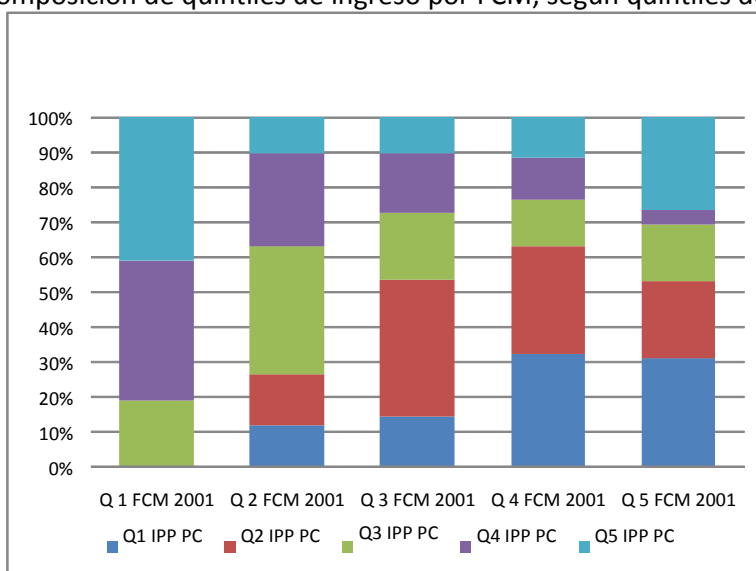
Los gráficos 2 y 3 muestran el cruce entre los quintiles de IPP per cápita y los quintiles de percepción de ingresos del FCM para los años 2001 y 2009. Es decir, el quintil 1 de *recepción de ingresos desde el FCM* se encuentra compuesto casi en un 20% por los municipios del quintil 3 de IPP-pc, alrededor de un 40% por municipios del quintil 4 de IPP-pc y un 40% por el quintil 5 de IPP-pc. En otras palabras, las comunas que reciben menores ingresos en la distribución del FCM, se encuentran compuestas principalmente por aquellos quintiles de municipios que presentan mayores IPP-pc y por tanto la distribución sería consistente con las pretensiones del mecanismo

<sup>7</sup> El valor que representa cada quintil corresponde al promedio. En todas las tablas y gráficos que se trabajen montos per cápita y se dividan en quintiles, estos se refieren al promedio. La fuente del cual se extrae la información en todos los casos, corresponde al el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere).

de compensación. Esta situación se aprecia similar para el 2009, no obstante dicho año se incrementa la presencia de municipios pertenecientes a los quintiles de mayores IPP –pc.

Analizando el quintil *receptor* de mayores ingresos del FCM, se observa que una gran proporción se compone de los quintiles 1 y 2 de IPP-pc, los cuales superan el 50% de los ingresos percibidos. No obstante, se nota una gran participación del quintil más rico de IPP- pc, de alrededor de un 28%. Si comparamos los beneficios recibidos por el quintil 1 de IPP-pc (“más pobre”) y el quintil 5 del mismo concepto (“más rico”), se observa que esta diferencia es sólo de 4,4% (existen 68 municipios en el quintil 5 de ingresos por FCM, de los cuales 18 corresponden al quintil 5 y 21 corresponden al quintil 1 de IPP-pc). Esta situación nuevamente se ve reflejada el año 2009, por lo que es plausible decir que es una situación mantenida en el tiempo. La significativa participación de los municipios de IPP-pc más alto en los ingresos por FCM tiene que ver con un efecto poblacional: sus comunas concentran población total y población en situación de pobreza de tamaños similares a los del quintil de municipios con IPP -pc más bajo (según datos 2009), pero recaudan más IPP-pc.

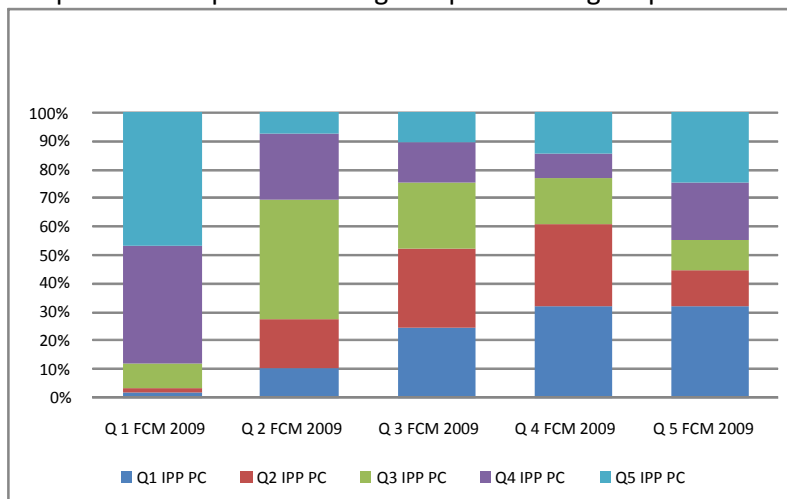
Gráfico 2. Composición de quintiles de ingreso por FCM, según quintiles de IPP-pc 2001



Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM.



Gráfico 3. Composición de quintiles de ingreso por FCM según quintiles de IPP-pc 2009



Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM.

#### 4. CARACTERIZACIÓN DE MUNICIPIOS SEGÚN SU COMPORTAMIENTO FINANCIERO

##### FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES

Las principales fuentes de ingreso de una administración local son las transferencias recibidas desde el resto del sector público y los ingresos propios municipales. Las primeras, son recursos provenientes del gobierno central para financiar directamente programas sectoriales y políticas públicas, tales como educación pública y salud primaria, además de vivienda, protección social, seguridad, urbanismo y otros proyectos de inversión (obtenidos a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional). Los segundos, se componen de impuestos, patentes, derechos y permisos para actividades empresariales, uso de bienes públicos y entrega de servicios municipales. Parte de estas fuentes constituyen los recursos del FCM, que luego son redistribuidos a los municipios.<sup>8</sup> Específicamente, los ingresos municipales están compuestos por:

1. Ingresos Propios Permanentes<sup>9</sup>
  - 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

<sup>8</sup> Así, en términos financieros, los ingresos propios municipales propiamente tales corresponden a los ingresos municipales una vez que se ha descontado el aporte FCM que les corresponde efectuar.

<sup>9</sup> Listado vigente a partir de 2008, luego de introducida la estandarización de clasificador presupuestario, de acuerdo al Manual de Estadísticas Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI). Antes era casi lo mismo, pero con otras denominaciones y no incluían patentes acuícolas ni de casino.

- 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

Cabe destacar que impuestos, permisos, patentes y derechos son establecidos por ley, a nivel nacional. Tanto la base como la tasa son fijadas a nivel central. Además, las fuentes de financiamiento graban el valor patrimonial de los bienes, desestimando el costo de los servicios entregados o a financiar con la recaudación municipal.

Cuadro 1. Fuentes de Ingresos Municipales 2008-2009 (en miles de \$ 2009)

FUENTE INGRESO	2008	2009
Ingresos Propios Permanentes (IPP):	760,322,529	844,473,863
Impuesto Territorial	204,624,080	228,093,288
Permiso de Circulación	67,963,306	69,237,693
Patentes de Beneficio Municipal	211,246,372	245,364,009
Derechos de Aseo	48,873,013	54,993,795
Otros Ingresos Propios Permanentes	227,615,759	246,785,078
Participación en FCM	546,645,766	622,119,798
Transferencias	166,283,327	196,545,706
Otros Ingresos Municipales	362,750,770	358,944,599

Fuente: Departamento de Finanzas Municipales, División de Municipalidades, Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere), 2010

Según lo señalado por Bernstein e Inostroza, los municipios de nacionales reciben como *ingreso autónomo*<sup>10</sup> entre un 6% a 7% del total de ingresos públicos (en 1990 estos representaron 5,5% del total, con un *peak* de 8,3% en 2000), cifra muy menor respecto del 30% de países muy descentralizados como Finlandia, Suecia y Singapur; de países con un buen nivel de descentralización como EE.UU., Alemania, Japón y Australia, cuyos niveles de gasto autónomo superan el 20%; e inferior a países de la región como Colombia y Costa Rica, los cuales superan el 15% de este indicador. (2009: 273)

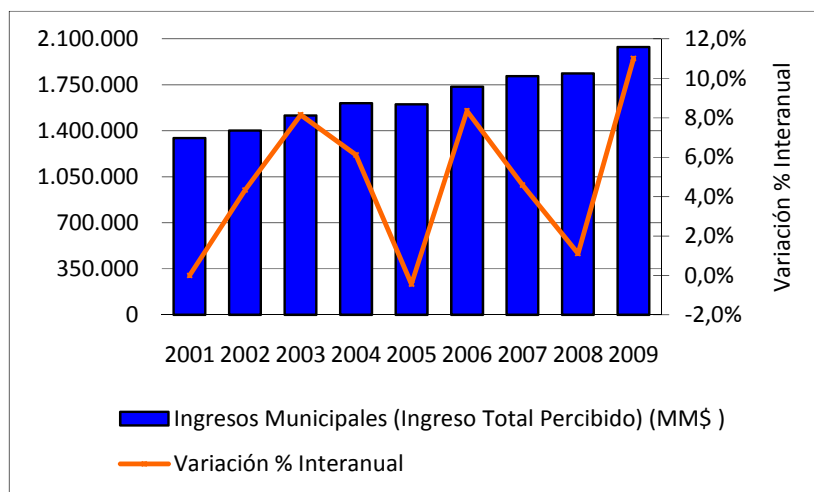
#### EVOLUCIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES 2001-2009

El gráfico 4 presenta la evolución total de los ingresos municipales, la cual muestra una tendencia de crecimiento sostenido en el periodo estudiado, pese al decrecimiento de -0,44% en 2005. En efecto, los ingresos municipales totales han aumentado un 51,62% respecto el 2001, pasando de

<sup>10</sup> Porción del ingreso municipal que la autoridad local decide libremente en qué gastar. Para mayor información, ver Bernstein e Inostroza, 2009.

MM\$(2009) 1.344.839 a MM\$(2009) 2.039.095. El periodo comprendido entre los años 2003 y 2004 se destaca por su intenso crecimiento, presentando tasas superiores al 6% en ambas mediciones; de la misma forma, el año 2009 se destaca al presentar la variación interanual más alta (11,03%).

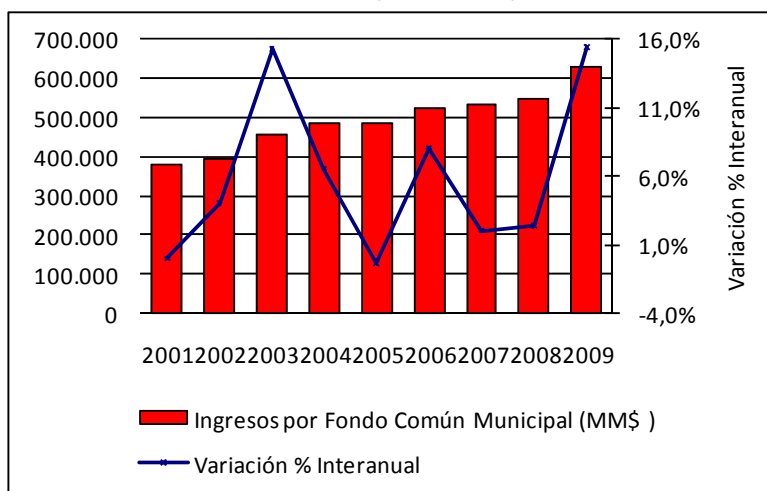
Gráfico 4. Evolución de Ingresos Municipales Totales 2001-2009, Variación % Interanual Ingresos Anuales (MM\$2009)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM

La evolución de los ingresos provenientes del FCM entre los años 2001 y 2009 indica un crecimiento interanual del 6%, partiendo en casi MM\$(2009) 400.000 el 2001 y llegando a más de MM\$(2009) 600.000 en 2009. Adicionalmente, puede apreciarse claramente la importancia creciente que ha ido adquiriendo el FCM en el financiamiento municipal. El análisis detallado de los porcentajes sobre los ingresos totales en cada año indica que al comienzo del periodo (2001-2002) el FCM representaba alrededor del 28% de los ingresos totales, para luego aumentar al 30% y estabilizarse alrededor de esa cifra hasta el final del periodo analizado (ver gráfico 5).

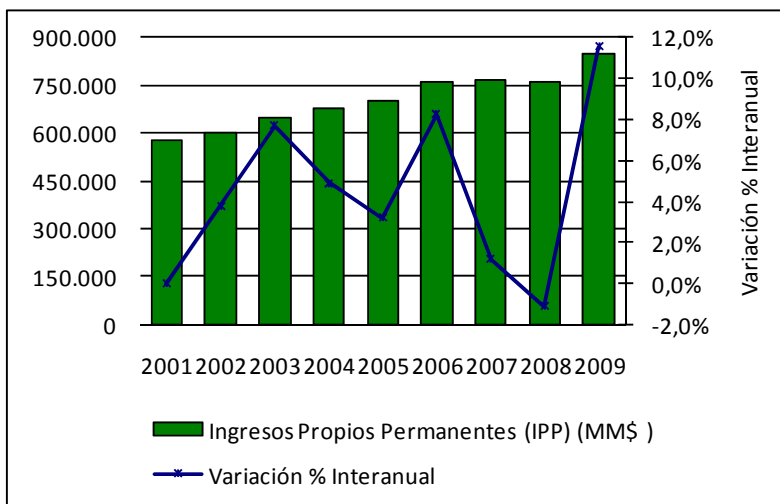
Gráfico 5. Evolución de Fondo Común Municipal 2001-2009 Variación % Interanual e Ingresos Anuales (MM\$2009)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM

Resulta relevante observar la evolución de la recaudación municipal de Ingresos Propios Permanentes. A diferencia de los indicadores ya analizados, estos siguen una tendencia general distinta. Si bien se comparte la característica de crecimiento general de los ingresos, pasando de MM\$(2009) 580.302 en el año 2001 hasta MM\$(2009) 848.017 el año 2009, el periodo de menor crecimiento radica en los años 2007-2008, con variaciones interanuales de 1,19% y -1,12%, respectivamente (ver gráfico 6).

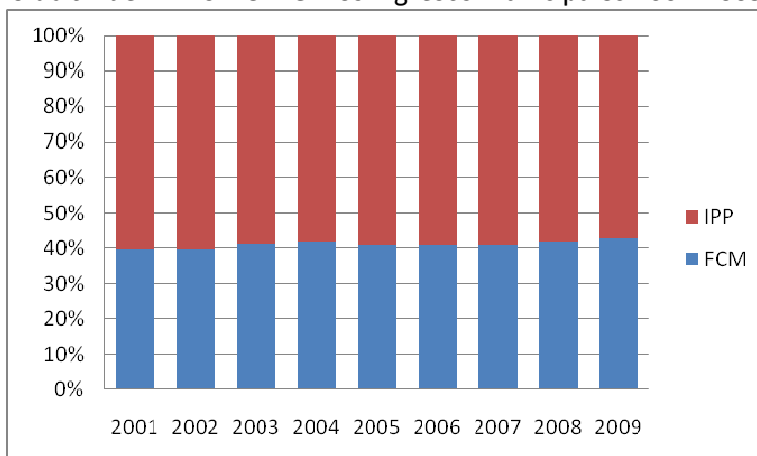
Gráfico 6. Evolución de Ingresos Propios Permanentes 2001-2009 Variación % Interanual e Ingresos Anuales (MM\$2009)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM.

En cuanto a la composición de los ingresos municipales, en el gráfico 7 se ve claramente que la participación tanto de los IPP como del FCM se ha mantenido constante en el periodo considerado, manteniendo una relación de un 60% y un 40%, respectivamente. Cabe destacar que los ingresos correspondientes al IPP disminuyeron sostenidamente en el período en cuanto a su participación de los ingresos municipales (con la excepción del bienio 2005-2006), pasando de un 43,15% el 2001, al 41,59% el 2009. Aunque esta disminución no es considerable, concita interés pues sigue la tendencia inversa a la evolución de ingresos provenientes del FCM. En términos agregados, esto tiende a apoyar la hipótesis que el funcionamiento del fondo común municipal tienen un *efecto ingreso*, en términos de desincentivar la recaudación de recursos.

Gráfico 7. Evolución de IPP vs. FCM en los ingresos municipales 2001-2009 (MM\$2009)

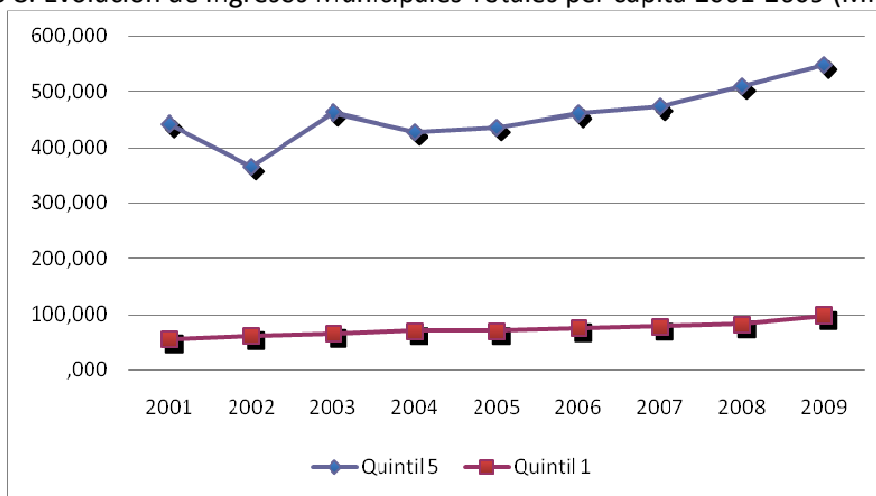


Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM

El gráfico 8 muestra la evolución 2001-2009 de la brecha entre el quintil de menores y mayores recursos en cuanto a ingresos municipales totales. Dado que los ingresos municipales totales incorporan los montos percibidos por el FCM y descuentan los aportes efectuados a él, esta distancia es una medida del efecto de la redistribución aplicada vía el FCM. La figura presenta la evolución promedio de los ingresos totales per cápita del quintil 5 y 1; la brecha se calcula como la diferencia de ambas. A partir del año 2002 se observa un crecimiento sostenido, llegando a estar en su máximo valor el 2009 de 450,597, pese a la ostensible baja del 2002 con MM\$(2009) 398,219 y la de menor envergadura del 2004, con MM\$(2009) 358,232. La variación interanual promedio a partir del 2005, es de 4,7%.

De acuerdo a SUBDERE, sin FCM la brecha entre el decil más rico y el más pobre es de 28 veces y considerando el FCM, se reduce a 4 veces. (2010: 4)

Gráfico 8. Evolución de Ingresos Municipales Totales per cápita 2001-2009 (MM\$(2009))



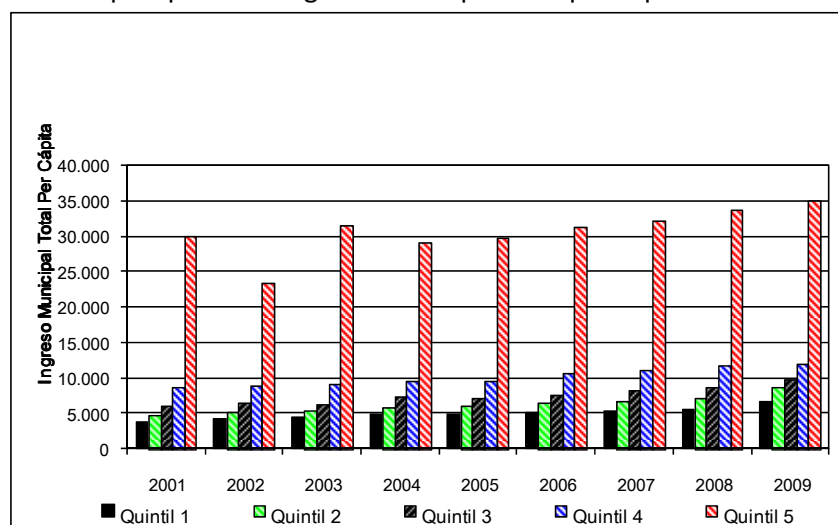
Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM

#### MUNICIPIOS SEGÚN QUINTILES DE INGRESO TOTALES PER CÁPITA

En el gráfico 9 se observa que la distribución de los ingresos municipales per cápita<sup>11</sup> se mantiene relativamente constante para cada quintil durante entre los 2001 – 2009. Ahora bien, analizando el crecimiento de ingresos interanual, los quintiles 2 y 1 presentan las mayores tasas de 8,1% y 7,3%, respectivamente. Además, las diferencias entre el valor más bajo y el más alto (que en estos casos corresponden al año 2001 y 2009) presentan variaciones de un 84,6% para el quintil 2 y un 74,3%, respectivamente, lo cual muestra un significativo efecto de la política redistributiva. Sin embargo, la brecha de ingresos municipales per cápita entre el primer y último quintil de municipios es de 6 veces, en 2009.

<sup>11</sup> Ingresos percibidos mediante el FCM más ingresos propios permanentes dividido por la población total comunal.

Gráfico 9. Evolución por quintil de ingreso municipal total per cápita 2001-2009 - MM\$(2009)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos desde el SINIM

#### CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS: APORTADORES – RECEPTORES DEL FCM

Considerando la variable relación entre *aportes a* y *recepción de fondos* provenientes del FCM, según la información proporcionada por el SINIM es posible segmentar los beneficiarios del fondo y realizar un análisis comparativo de los segmentos. En específico, la variable descrita corresponde al cociente de los aportes de cada municipio al FCM sobre el monto percibido por el mismo. Si el valor de este indicador es mayor que uno para un municipio determinado, implica que los aportes efectuados al FCM por dicho municipio son mayores que los ingresos percibidos luego de la redistribución del mismo; análogamente, si este indicador es menor que uno, señala que el municipio recibe del FCM un monto mayor a lo entregado por éste.

Promediando por municipio el indicador descrito para el período 2001-2009, se puede establecer que el máximo del indicador es de 25,01 (aporta al FCM 25 veces más de lo que recibe) y el mínimo es 0 (su aporte es nulo). Además, la mediana de la variable se ubica en 0,09, es decir, al menos la mitad de los municipios aportan menos del 10% de lo que reciben, siendo por lo tanto significativos receptores del fondo.

Siguiendo una clasificación sugerida por Horst (2009) que considera la relación entre aportes y beneficios del FCM entre los años 2001 - 2009, se presentan las siguientes categorías:

**Cuadro 2. Segmentación de Municipios**

CATEGORÍA	VALOR ÍNDICE	Nº MUNICIPIOS
1 Gran Aportador	8.79 – 25.01	5
2 Aportador	1.13 – 4.81	9
3 Receptor- Aportador	0.53 – 0.96	14
4 Receptor	0.1 – 0.49	140
5 Receptor neto	0 – 0.09	177

Fuente: Horst, B (2009: 222).

*Gran Aportador.* Se les denomina así dado que sus aportes al FCM en relación a los ingresos recibidos por el municipio están en una relación entre 8.79 y 25.01, es decir, el máximo valor de este grupo aporta hasta 25 veces los ingresos que recibe del FCM. Este es un grupo de municipalidades homogéneo y bien definido, todas pertenecientes a la Región Metropolitana, con alto ingresos propios permanentes y casi nula recepción de ingresos provenientes del FCM.

*Aportador.* Este grupo se caracteriza por que la relación entre aportes y beneficios va desde 1.13 a 4.8. Al igual que el grupo anterior los aportes realizados al FCM son mayores que los ingresos recibidos de él, pero esta relación se da en una menor magnitud. Para todas las municipalidades de este segmento, los ingresos por FCM se mantienen constantes durante el periodo 2001-2009.

*Receptor-Aportador.* Este grupo presenta una relación entre aportes y beneficios dentro del rango de 0.53 a 0.96, o sea, sus aportes representan entre un 50% y un 90% de sus beneficios. En este grupo comienza a notarse algunos casos extraños, ya que se encuentran municipalidades con altos IPP las que, sin embargo, su relación aporte/beneficio las sitúa en un grupo en los cuales sus beneficios del FCM son mayores a sus aportes, pudiendo aportar más.

*Receptor.* La relación entre aportes y beneficios para este grupo se ubica en el rango 0.1-0.49, es decir, sus aportes al fondo común municipal representan entre el 10% y el 50% de los ingresos recibidos por dicho concepto. En este grupo se comienzan a invertir las curvas, apareciendo los ingresos por FCM más altos que los IPP.

*Receptor Neto.* Este grupo corresponde a municipios cuya capacidad de generación de aportes al FCM es casi nulo (menor al 10% de los ingresos que reciben de éste). Es de esperar que en este grupo los IPP se mantengan constantemente por debajo de los ingresos recibidos desde el FCM. Este grupo corresponde al de mayor número de municipios (177).

## **5. ANÁLISIS DEL FCM**

### **ESTUDIOS NACIONALES SOBRE EL FCM**

La literatura nacional que refiere al FCM con posterioridad a la reforma llevada a cabo en 2007, no atiende en específico el comportamiento de dicho instrumento, sino que aborda tópicos más generales, tales como modernización del Estado, descentralización, autonomía o gestión local (municipal). Sin embargo, directa o indirectamente, estos estudios permiten recoger elementos de mejora y rediseño del FCM. Por cierto, en el caso de Chile, los temas de la reforma pro descentralización administrativo-financiera y la autonomía municipal están estrechamente vinculados con el FCM.

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. Con todo, concluye que “en la medida que se continúe con fuentes de financiamiento municipal que dependen fuertemente de impuestos y cobros en base al valor patrimonial de los activos en la comuna, se

deberá seguir utilizando un mecanismo de redistribución de recursos como el Fondo Común Municipal”. (2009: 233)

El principal problema detectado por Horst en torno del FCM tiene que ver con los desincentivos que se generan para la recaudación de los Ingresos Propios Permanentes (IPP). La causa se encontraría en que el indicador para calcular la cantidad de recursos a recibir del FCM se construye a partir de la *recaudación efectiva* de los IPP y no de la que *potencialmente* se podría generar. Por lo tanto, los municipios tienen un fuerte desincentivo a mejorar la eficiencia en su recaudación, ya que de esta manera logran obtener un puntaje que les permite recibir más recursos del FCM y con estos subsanar los efectos de la menor recaudación. “Los costos administrativos y políticos que eventualmente pudiera traer consigo una medida de esta naturaleza” (buscar nuevas fuentes de ingresos), “sumado a los menores recursos que recibirían del FCM, lleva a que en definitiva resulte más ‘cómodo’ para la administración comunal esperar pasivamente los recursos desde el FCM.” (Ibid: 221)

Por otra parte, llama la atención al autor que no se consideran criterios de *necesidades de gasto* para clasificar a los municipios en cuanto a su calidad de receptores de fondos del FCM. Dada la heterogeneidad de las realidades comunales a lo largo del país, y por ende, las grandes diferencias en cuanto a los servicios requeridos por cada comunidad, los costos en los que deben incurrir los municipios varían ampliamente y no necesariamente se condicen con la puntuación obtenida a partir de la estructura actual del indicador del FCM. Esto lo aleja aun más de su propósito de equidad.

Considerando lo anterior, según Horst se hace necesario introducir cambios en el FCM, que busquen simplificar su operación y administración, que minimicen la discrecionalidad de la autoridad central y, por último, que logre impulsar la eficiencia y capacidad de financiamiento municipal a través de ingresos provenientes de fuentes locales, en un esquema que dote de mayor autonomía financiera a los municipios. (Ibid: 232-233)

Finalmente, la principal restricción de economía política para la reforma propuesta sería “la desconfianza hacia los gobiernos sub-nacionales en cuanto al manejo de mayores recursos y mayor grado de autonomía fiscal”, que se percibiría tanto desde el gobierno central como desde el poder legislativo. (Ibid.: 236) Por ello, asocia cualquier reforma a la exigencia de mayores niveles de transparencia e indicadores de gestión, así como el desarrollo de mecanismos de control y evaluación, para evitar que los mayores recursos para inversión municipal se destinen a gasto corriente, y para establecer el impacto de los proyectos ejecutados.

Por su parte, 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,<sup>12</sup> y a describir los pilares de un modelo de financiamiento municipal para nuestro país, que el primero de los autores ha venido desarrollado desde hace algunos años. La propuesta de mejoramiento del financiamiento municipal planteada pretende alcanzar, en un horizonte de 10 años, el 15% de participación de los ingresos autónomos municipales en los ingresos públicos nacionales, mediante el incremento de dichos recursos sujeto “a la progresiva implementación de un nuevo sistema de gestión y calidad de servicios” a nivel local (2009: 273). En lo que nos interesa, se proponen fuentes de financiamiento cuya utilización implica, como en el

---

<sup>12</sup> En una sección anterior se hace referencia a resultados de este análisis comparativo, como es el caso del bajo nivel de descentralización financiera de Chile, por cuanto la participación en los ingresos públicos de los recursos municipales (autónomos), es menor al 10%.



caso de la propuesta de Horst (2009), efectos directos sobre el diseño del FCM. Según señalan los autores, una simulación simple del modelo propuesto para la mejora del financiamiento municipal, indica que los municipios que en la actualidad reciben más recursos los mantienen en el futuro, mientras que 300 municipios los duplican. Además, plantean que la implementación de la propuesta permitía “optimizar todavía más” el FCM reorientándolo a potenciar y apoyar a las comunas “más aisladas y postergadas del país”, que serían alrededor de 210. (Ibídem)

Si bien Bernstein e Inostroza no detallan implicancias específicas de la propuesta sobre un rediseño del FCM, claramente es posible mencionar al menos los aspectos que deberían ser abordados, para viabilizar las fuentes de ingreso municipal antes mencionadas. En primer lugar, los indicadores de “predios exentos” y “población pobre” deberían eliminarse o reformularse para efectos de la distribución, dado que se percibirán recursos por compensación, en el caso de las exenciones, y por transferencias no condicionadas, en el caso de los esfuerzos sociales. Además, para hacer efectiva una mejora en la gestión de recursos propios, se debe corregir el efecto distorsionador que tiene el indicador de menores ingresos propios. (Ibídem)

A las propuestas relacionadas con el FCM que han sido desarrolladas en los dos artículos reseñados, se deben agregar aquellas que se enuncian en otras dos fuentes relevantes: la OCDE y la Subdere. Como anteriormente se ha señalado, OCDE (2009) concluye que nuestro país presenta un alto grado de concentración económica y que es indispensable impulsar políticas de descentralización. En su informe la OCDE llama la atención sobre la insuficiencia del FCM para las localidades pequeñas y menos desarrolladas, que no ofrece incentivos para una gestión pública eficiente y, en cambio, genera excesiva dependencia en los municipios más pobres. En lo que refiere a recomendaciones para el rediseño del fondo, el informe destaca las siguientes: asignar al fondo un rol de promoción del desarrollo económico local (inversión); mejorar la insuficiente compensación que el FCM ofrece a la exención del impuesto municipal a los bienes raíces, mediante una modificación de dicha exención que aumente la base impositiva municipal y compense más a las municipalidades por la limitación fiscal que supone esta exención. Finalmente, el informe mencionado identifica los obstáculos que enfrentaría una reforma de descentralización en nuestro país, afectando de alguna manera al FCM, ya que si se modifica la base impositiva y mejoran los recursos de los municipios, ¿qué capacidades tendrán los actores sub-nacionales (entre estos las municipalidades) de manejar las nuevas responsabilidades administrativas?; además, la descentralización podría desestabilizar el sistema chileno de finanzas públicas al relajar, efectivamente, los principios de la disciplina fiscal; y con ello, habría riesgo para el crecimiento económico; finalmente, que existe insuficiente democracia local.

En relación con el FCM, la Subdere también ha presentado en los últimos años propuestas para su mejora y rediseño, tanto a nivel operacional como a nivel de una reforma municipal, en el marco de la modernización del Estado y su descentralización. Es así que, como parte de su agenda de descentralización 2010, se plantean una serie de iniciativas, algunas de las cuales se recogen más adelante.

## EXPERIENCIAS COMPARADAS

Con el fin de conocer sistemas similares al FCM en otros países, es necesario tener en cuenta que el marco de análisis es el sistema de financiamiento de los gobiernos locales. En este sentido, mecanismos de redistribución como el FCM, son uno más dentro de distintas alternativas de mecanismos utilizados como fuentes de financiamiento local. De hecho, 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.

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 financiar programas e inversiones, subsidiar a los gobiernos locales y restablecer equilibrios horizontales y verticales. Son tantos los objetivos que éstas cumplen, que se ha detectado que el diseño de las transferencias está resultando ineficiente, porque se utilizan para cumplir más de un objetivo a la vez (Bergvall, 2006; Martínez-Vásquez, 2009).

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 sub-nacionales, 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.

El caso de Suiza es especialmente interesante, porque en ese país se produce una redistribución de los recursos de los gobiernos locales (municipios) a través de los cantones (nivel intermedio de gobierno), ya que los cantones deben transferir recursos a los municipios, los que a su vez también redistribuyen recursos horizontalmente con el fin de nivelar equilibrios entre los cantones. Así, los municipios reciben el 77,6% de las transferencias desde los cantones y el 22,3% desde los mismos municipios. En Corea, el resto de las transferencias provienen desde el gobierno central (82,6%), mientras que en Austria sólo un 49,2% es de origen central y un 16,1% proviene desde los estados federales. En América Latina, Chile es el único país con un sistema de transferencia de recursos entre gobiernos locales.

En resumen, en general los países utilizan esquemas de financiamiento local donde predomina el uso de la participación en impuestos y las transferencias desde el gobierno central, para cumplir objetivos de ecuilización (México, España, Australia, Corea, Brasil, Francia, Suecia, Alemania, Perú, Argentina, Panamá). En el caso de las transferencias que se utilizan con el fin de restablecer equilibrios horizontales, no es eficiente restablecerlo en un 100%, ya que se desincentiva el impulso a ampliar la base impositiva mediante la atracción de mayor actividad económica, es decir, podría llevar a ralentizar la actividad económica local. Por esto, en países como Suecia o Alemania, las transferencias para la ecuilización horizontal buscan lograr sólo un porcentaje de igualación. En los países de la OCDE, ningún país busca el 100% de ecuilización. (Bergvall, 2006)

#### EL PRINCIPIO DE "REDISTRIBUCIÓN SOLIDARIA" DEL FCM

Como se ha señalado anteriormente, el FCM es definido como un "mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país". Esto es, a través del fondo se busca lograr una nivelación en los recursos entre los municipios, mediante un mecanismo que transfiere recursos desde las municipalidades más ricas a las más pobres.

En contraste a este principio de *solidaridad*, *Flamand* (2010) plantea que, en presencia de heterogeneidad de los ingresos y del sentido de identidad de los ciudadanos con respecto a sus comunas, las transferencias entre gobiernos locales siempre estarán sujetas a una combinación en distintos grados de los elementos mencionados. Detrás de esto, subyace la idea de que los agentes puedan ser *altruistas*, lo que afecta la disposición a transferir recursos, a pesar de los grados de heterogeneidad. En la medida de que se presente una combinación de un fuerte altruismo y un predominio de la “identidad país” por sobre la identidad local, puede ser que funcione un mecanismo de redistribución solidaria que permita que los municipios más ricos estén dispuestos a traspasar parte de sus ingresos a los que tienen menor capacidad de recaudación. Sin embargo, en presencia de una alta heterogeneidad tanto en ingresos y considerando que el altruismo puede ser volátil – especialmente en un espacio de poder político – es recomendable que intervenga un mecanismo que obligue a la redistribución de los recursos.

Desde un punto de vista teórico, los fondos de distribución y transferencias surgen para contribuir en la optimización de la provisión de bienes y servicios públicos. La forma en que se financian dichos bienes obedece a dos principios: el *principio del beneficio*, en donde el beneficiario del consumo del bien público es quien finalmente debe pagar por éste; y el *principio de capacidad de pago* (vertical y horizontal), cuyo objetivo es alcanzar equidad en la provisión del bien o servicio público.

Pese a lo razonable de los postulados subyacentes en el *principio del beneficio*, en concreto no todos los gobiernos locales cuentan con potencial de recaudación suficiente para financiar sus presupuestos (*principio de capacidad de pago*). Esto se da especialmente en países en que las formas de recaudación, principalmente los impuestos, son fijados con un mismo criterio para todas las unidades sub-nacionales, produciéndose desequilibrios fiscales de tipo vertical y horizontal (Castelleti et al., 2004).

El desequilibrio vertical, se produce porque la recaudación de un gobierno local no es suficiente para financiar bienes públicos de carácter nacional, aún cuando sea más eficiente proveerlos de forma descentralizada, como los servicios de salud (salud primaria en el caso de Chile), financiándolos desde el gobierno central mediante transferencias. El desequilibrio horizontal se debe a la heterogeneidad de las actividades económicas y a la distribución del ingreso, lo que hace variar la capacidad de recaudación de cada localidad, considerando que rige una misma base y tasas impositivas.

La presencia de estos dos desequilibrios justifica la necesidad de contar con fondos de redistribución para la provisión de bienes y servicios públicos. Es necesario homogeneizar las posibilidades de financiamiento de todos los gobiernos locales, en base a consideraciones de equidad (OCDE, 2009a), ya que su provisión constituye una obligación generalmente establecida por ley.

La forma de financiar los fondos de redistribución puede ser a través de impuestos nacionales, una combinación de impuestos nacionales y locales o sólo mediante impuestos locales.<sup>13</sup> El FCM de Chile es de carácter *redistributivo solidario* porque se financia a partir de recursos de los mismos gobiernos locales, que son repartidos entre ellos en atención a las divergentes capacidades de financiación individual (desequilibrios horizontales) e índices de pobreza y necesidades locales. No

---

<sup>13</sup> En Suiza el 13% de la recaudación fiscal nacional es distribuida en los municipios de acuerdo a criterios de necesidades locales y es de libre uso, lo mismo en México, donde existe el Fondo de Participaciones, financiado con el 20% de la recaudación fiscal nacional). Para mayor información, ver OCDE (2009b).

obstante, la característica *solidaria* ya descrita, se encuentra restringida pues se observan ciertas *ausencias* en aspectos como:

1. Incorporación de criterios de *corresponsabilidad fiscal* en la redistribución solidaria de recursos a nivel local.

El gobierno central tiene una alta responsabilidad en la generación de ingresos a nivel local, pues posee y ejerce potestades tributarias que no ostentan los municipios, determinando la mayor parte del tipo y proporción de la participación de los municipios en los ingresos fiscales (tipos impositivos y sus tasas) que componen el fondo. Pero, no aporta sustantivamente a la corrección de los desequilibrios que impone dicho esquema a nivel local, que no sea solamente “ceder” a beneficio municipal ciertas componentes del ingreso fiscal. Como consecuencia, se tiende a diluir la responsabilidad fiscal ante la ciudadanía con perjuicios en la eficiencia en el consumo de recursos (Horst, 2009: 219).

2. Incorporación de criterios de *suficiencia financiera* de los municipios.

Los criterios de equidad del FCM operacionalizados en los indicadores que determinan los coeficientes de participación, consideran un intento de cuantificar las necesidades financieras de cada municipio, pero no se ocupan de verificar si la compensación resultante es suficiente o adecuada a las necesidades financieras del municipio. Por consiguiente, los municipios que dependen sustantivamente del actual FCM ejercen una escasa potestad financiera y menor autonomía sobre sus ingresos. Se debe analizar la posibilidad de incluir criterios de suficiencia en pos de mayor equidad intermunicipal y autonomía<sup>14</sup>.

3. Incorporación de criterios de *esfuerzo fiscal* de los municipios.

Diversos autores (Horst, 2009; Ormeño, 2010; Bernstein e Inostroza, 2009) llaman la atención sobre el efecto que tendría la dependencia financiera del actual FCM sobre la generación de ingresos propios en los municipios. El FCM actual no incentivaría la generación y fortalecimiento de las fuentes de ingresos propios. Esto se debería a dos razones. Por una parte, el esfuerzo fiscal municipal por recaudar ingresos y la pobreza relativa de las comunas son variables que se contraponen: a mayor precariedad comunal, menor esfuerzo fiscal. Por otro lado, la compensación establecida por el FCM depende de los menores ingresos propios recaudados, no los que son factibles de recaudar. En este mismo sentido, Bergvall et al. (2006) recomiendan que instrumentos como el FCM se deben basar en indicadores que hagan referencia a la capacidad de pago de impuestos. Esto es, al tamaño de la base imponible y a la necesidad de gasto, independiente de la capacidad de recaudación.

Por último, es necesario poner atención a los efectos que pueden tener reformas al Fondo en las decisiones económicas de los agentes. Por ejemplo, Kessler (2009) demuestra que, para países de la OCDE, el uso de mecanismos de transferencias redistributivas contribuyó disminuir la convergencia entre los gobiernos subnacionales, en vez de aumentarla. Esto principalmente se explica por el efecto que han tenido estos programas en las decisiones migratorias de los agentes.

---

<sup>14</sup> En España, por ejemplo, el principio de *suficiencia financiera* tiene reconocimiento constitucional: "Las Haciendas Locales deberán disponer de medios suficientes (...) para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas (que) se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas". (art.142). Ver Casado G., et al (2005).

## 6. RECOMENDACIONES PARA EL REDISEÑO DEL FCM

A partir del diagnóstico del FCM esbozado anteriormente, es posible plantear una serie de recomendaciones para el rediseño del fondo, las cuales se sintetizan en el Cuadro 3. Cada recomendación se traduce en una medida o acción que se clasifica según criterios como nivel y origen. El nivel indica si comprende componentes fundamentales del diseño del FCM, o corresponde a la mejora u optimización de aspectos operacionales. El origen refiere a si la recomendación se ha planteado en estudios o análisis previos, o si surge del presente estudio. Además, se señala para cada recomendación su objetivo, su racionalidad (económica o normativa), y eventuales alternativas de implementación.

Para concretar las medidas propuestas se requieren algunos supuestos y escenarios de implementación, ya que el FCM es sólo un componente del sistema de financiamiento municipal. Si bien este criterio sugiere la necesidad de contar con una visión sistémica del problema de rediseño del FCM, cabe señalar que este trabajo no intenta abarcar el conjunto de propuestas de reforma del sistema, las que se han planteado tanto a nivel de expertos como de autoridades gubernamentales, a pesar que se ha ofrecido un esbozo de algunas de estas en la sección anterior. En consecuencia, las recomendaciones se concentran específicamente en el FCM, y las eventuales modificaciones en otros componentes del sistema se podrían considerar a nivel de supuestos.

Finalmente, cabe señalar que si algunas de las medidas anteriormente recomendadas representan un incremento de la participación de los municipios en los ingresos fiscales, ya sea por la vía de compensaciones o concesiones del gobierno central, estas podrían ser acompañadas con exigencias de control y eficiencia en la gestión municipal por parte del nivel central, aunque no necesariamente ser incluidas en el diseño del FCM. Además, este listado de propuestas deberá ser complementado con una estimación de costos y beneficios de su eventual implementación<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Una segunda parte de este trabajo contempla la selección de iniciativas factibles en el corto y mediano plazo, y su estimación de costos y beneficios asociados.

Cuadro 3. Recomendaciones para el rediseño y mejora del Fondo Común Municipal (FCM) – 2011

Medida	Nivel/Objetivo	Racionalidad	Origen	Alternativas de implementación
1. <i>Compensación fiscal por exenciones de impuesto territorial.</i>	Componente de Recaudación Compensar menor autonomía en la recaudación de ingresos	Se puede entender como una medida de corresponsabilidad fiscal, por cuanto las exenciones afectan los ingresos municipales y no eximen a los municipios de la entrega de servicios a los bienes raíces exentas. Sin embargo, la compensación no debería ecualizar el 100% de la exención.	Medida que concita amplio consenso en expertos y autoridades. Cabe señalar que en la Ley de Presupuesto 2011 se incluyó un aporte destinado a compensar estas exenciones, aunque puede considerarse bajo (MM\$ 20.000).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aporte fiscal directo al FCM. El monto puede incrementarse gradualmente hasta un nivel de compensación como el sugerido en Bernstein e Inostroza (2009), pero contabilizado en términos del impuesto que representa.</li> <li>- Debería incluir compensación por exención parcial de impuesto territorial</li> </ul>
2. <i>Compensación fiscal de exenciones de otros tributos que han sido fijadas por el gobierno central, tales como las exenciones en los permisos de circulación, derechos de aseo o patentes comerciales.</i>	Componente de Recaudación Compensar menor autonomía en la recaudación de ingresos	Ídem anterior.	Subdere, Horst	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Considera aporte fiscal directo al FCM.</li> <li>- En el caso de los permisos de circulación, es factible de implementar eficientemente en conjunto con el registro único de permisos de circulación (ver más adelante).</li> </ul>
3. <i>Incremento del Aporte Fiscal al FCM.</i>	Componente de Recaudación Aumentar la participación de los municipios en los ingresos fiscales	Corresponde a una medida de corresponsabilidad fiscal, por cuanto en la definición del FCM el principio de solidaridad no incluye explícitamente al gobierno central. Además, representa una medida de apoyo a la descentralización y la autonomía municipal,	Subdere, Expertos  Nota: Está en el programa de actual gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aporte fiscal directo al FCM. El monto puede incrementarse gradualmente hasta alcanzar una proporción “razonable” del monto destinado a programas sociales centralizados, y avanzar en el mejoramiento integral de la gestión municipal.</li> <li>- Siguiendo a Bernstein e Inostroza (2009), podría alcanzar a MM\$500 mil en 10 años.</li> </ul>

Medida	Nivel/Objetivo	Racionalidad	Origen	Alternativas de implementación
		<p>mediante una transferencia no condicionada. Finalmente, dado que se considera como criterio de distribución la “población pobre” de la comuna, el gobierno central, aplicando el principio de subsidiariedad, no debería abstraerse de apoyar este fondo.</p>		
4. Exención parcial de IVA.	<p>Componente de Recaudación</p> <p>Aumentar la participación de los municipios en los ingresos fiscales</p>	<p>Se puede entender como una medida de descentralización financiera. En efecto, en países como Francia, el pacto fiscal entre el gobierno central y los municipios otorga algún nivel de participación los ingresos por impuestos tradicionalmente recaudados por el nivel central (IVA, Renta). En este caso, la exención o devolución de parte del IVA que pagan los municipios, compensa el impuesto que deberían pagar los consumidores de bienes y servicios locales, que están exentos.</p>	ACHM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La devolución de una parte del IVA pagado por los municipios (digamos el 50%) en la compra de sus bienes y servicios, se puede hacer gradualmente.</li> <li>- Se puede considerar como una medida temporal o permanente, que beneficie a los municipios más carenciados.</li> </ul>
5. Modificación del criterio de distribución correspondiente al ítem “menores IPP-pc”.	<p>Componente de Distribución</p> <p>Corregir desincentivos para la recaudación de</p>	<p>Actualmente, el indicador de IPP-pc se calcula en base a la recaudación efectiva; se recomienda que la asignación sea en función de la base tributaria, ya que el FCM debe apuntar a</p>	Horst	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se modifica el indicador de IPP-pc, de modo de que considere una estimación de la recaudación potencial de IPP.</li> <li>- Para calcularlo, se propone utilizar como información el catastro de sociedades afectas al pago de patentes municipales y el avalúo</li> </ul>

Medida	Nivel/Objetivo	Racionalidad	Origen	Alternativas de implementación
	ingresos propios	compensar diferencias en las bases tributarias de los municipios y no en la recaudación efectiva. Esto corregiría el desincentivo actual a la generación de ingresos propios.		fiscal de todas las propiedades de la comuna. Ambos catastros son elaborados por el Servicio de Impuestos Internos en la actualidad.
6. <i>Incorporar exenciones parciales de impuesto territorial en indicador de "predios exentos".</i>	Componente de Distribución  Compensar menor autonomía en la recaudación de ingresos	Corrige dicotomía de propiedades exentas / afectas, en el indicador de predios exentos, que no incorpora la exención parcial.	Subdere ACHM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modifica el indicador de predios exentos, considerando la proporción total de exención en los predios de la comuna, con respecto a la proporción total de exención a nivel del país, en vez del número de predios exentos.</li> <li>- Si se implementa, debe ir acompañada de un mecanismo de ajuste gradual, para compensar la eventual caída en el aporte por este ítem de un año a otro, en algún municipio.</li> </ul>
7. <i>Incorporar la distribución de flujos netos.</i>	Operacional  Simplificar la operación del FCM y reducir sus costos de administración	Un ajuste de aportes al FCM y pagos a los municipios, que considere los flujos netos mejore la eficiencia, responsabilización y autonomía en el uso de recursos municipales.	Horst	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dependiendo de la cantidad de recursos aportados y recibidos, se debería clasificar las comunas en <i>aportantes netas</i>, <i>receptoras netas</i> o <i>neutras</i>, de modo de terminar con el actual flujo circular de recursos, reemplazándolo por uno que implique aporte y recepción de recursos sobre la base de flujos netos. Se hace necesario evitar el flujo de ida y de retorno de los recursos municipales a través del FCM.</li> <li>- Lo anterior implica una reformulación de los sistemas de información que operan actualmente el FCM.</li> </ul>
8. <i>Imponer la obligación al Servicio de Impuestos Internos (SII) y al Servicio de Tesorería de informar en</i>	Operacional  Mejorar la coordinación entre el SII y los municipios, y los	Se plantea la necesidad de contar con una mayor coordinación entre el SII y los municipios. Específicamente, esta mayor coordinación tendría que	Subdere ACHM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dado que los impuestos territoriales son municipales, el SII debería ofrecer a cada municipio una herramienta de administración de esos recursos, del estilo "cuenta corriente", donde se registren todas las "transacciones" relacionadas con el impuesto</li> </ul>



<b>Medida</b>	<b>Nivel/Objetivo</b>	<b>Racionalidad</b>	<b>Origen</b>	<b>Alternativas de implementación</b>
<i>detalle de los giros por concepto de impuesto territorial como la recaudación de tales giros.</i>	niveles de información y responsabilización asociados al FCM	ver con las decisiones de re-avalúo de predios y exención de los tributos de los mismos. Existe una percepción de discrecionalidad en la actuación del SII.		territorial en la comuna.
9. <i>Establecer Registro Nacional de Permisos de Circulación.</i>	Operacional Mejorar la eficiencia y reducir costos de recaudación del permiso.	Eficiencia. La “operación renta” indica que es factible obtener ganancias en este ámbito.	OCDE Expertos ACHM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un registro único de permisos de circulación puede ser administrado por la Tesorería General o la ACHM.</li> <li>- Los contribuyentes escogen al municipio que beneficiarán.</li> <li>- Si mejora la eficacia y eficiencia en la recaudación, se puede reducir el aporte al FCM, digamos al 60% o al 55%.</li> <li>- O bien al 0% en el esquema propuesto por Horst .</li> <li>- Se puede ajustar el flujo de recursos por permisos de circulación, por ejemplo, ligándolo al calendario de revisión técnica de los automóviles.</li> </ul>
10. <i>Establecer por un año, la posibilidad de que los municipios declaren de oficio la prescripción de deudas por patentes y derechos municipales impagos, sujeto a la condición que el deudor pague o haga convenio, con mismas rebajas de multas e intereses que otorga el SII.</i>	Operacional Mejorar la recaudación de ingresos municipales, “sanear” las cuentas.	“Perdonazo” condicionado.  Faltan alternativas de convenios, no sólo para los contribuyentes sino también para los municipios, de manera de no esperar permanentemente “perdonazos”.	Subdere ACHM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Directa, mediante decreto.</li> </ul>
11. <i>Redefinición de</i>	Componente de	Como ocurre con la actual	ACHM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como en el caso de la población flotante de</li> </ul>

<b>Medida</b>	<b>Nivel/Objetivo</b>	<b>Racionalidad</b>	<b>Origen</b>	<b>Alternativas de implementación</b>
<i>población flotante como población transitoria</i>	Distribución  Redefinir la población flotante	población flotante, la redefinición incorpora al diseño del FCM un criterio de suficiencia financiera, es decir se incurre en mayores gastos para atender la población transitoria. Sin embargo, ni en los criterios de distribución, ni en la ley que da origen al FCM, se hace mención alguna al principio de suficiencia financiera o de provisión de un nivel de gasto mínimo que el FCM debiese garantizar. Menos aún, se incluye la posibilidad de regular “gastos compartidos” entre municipios.	Subdere	<p>comunales - balneario, debería designarse una entidad que cuantifique el volumen de población transitoria de manera rigurosa y transparente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El INE posee la tecnología para realizar estimaciones como las requeridas.</li> <li>- Se debería considerar un piso mínimo de población transitoria a partir del cual opera la compensación.</li> </ul>
12. <i>Integrar legalmente la ACHM a la gestión del FCM</i>	Operacional  Representar a los municipios ante las entidades gubernamentales que operan en FCM y contribuir a su adecuada gestión.	En la actualidad, a pesar que los recursos administrados por el FCM son municipales, los municipios lo perciben como un instrumento del gobierno central. Asumiendo un rol en la gestión del FCM, la ACHM podría fidelizar a los municipios y articular su adecuada participación y responsabilización.	Presente Estudio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constituir, junto con Subdere, Tesorería General y SII, un Consejo administrativo del FCM, de carácter autónomo.</li> </ul>
13. <i>Cambiar el sistema de informaciones y entregar las proyecciones en septiembre o antes, de manera de</i>	Operacional  Facilitar la planificación presupuestaria de los	La Subdere debería hacer un esfuerzo por disponer la información sobre el FCM de manera más oportuna, en términos de su aprovechamiento para las	Subdere ACHM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Depende de la Subdere.</li> <li>- Se debe insistir en el compromiso municipal de proveer la información requerida trimestralmente.</li> </ul>

<b>Medida</b>	<b>Nivel/Objetivo</b>	<b>Racionalidad</b>	<b>Origen</b>	<b>Alternativas de implementación</b>
<i>ordenar y ayudar a las municipalidades.</i>	municipios	definiciones presupuestarias municipales.		
14. <i>Complementar el FCM con otro fondo que incentive la gestión de calidad.</i>	Incentivos	El instrumento redistributivo mejorado y aumentado requiere de mayores capacidades de gestión, de manera que en un esquema de incentivos correctamente alineados, los requerimientos de mejoramiento en la gestión municipal deberían ser independientes de los requerimientos redistributivos.	Subdere Expertos	- Diseño independiente del FCM
	Apoyar la simplificación y mejoramiento de los procesos de gestión, y el fortalecimiento del control de los recursos y generación de recursos propios			
15. <i>Complementar el FCM con otro fondo que incentive la inversión local (crecimiento endógeno).</i>	Incentivos	El FCM ha sido insuficiente para incentivar el desarrollo económico local. Por ello se requeriría un fondo complementario, al que pueden aportar los municipios, mediante la destinación de parte del FCM, y el gobierno central, destinado apoyar iniciativas de inversión local (crecimiento endógeno de las comunas); por ejemplo, fortalecer la innovación y la competitividad, el desarrollo empresarial, o la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	OCDE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los recursos adicionales asignados a las municipalidades para la promoción del crecimiento endógeno no deberían reemplazar los fondos de compensación social, dejando el gasto general inalterado; para evitar esto, el aporte del gobierno central al FCM podría aumentar en la misma proporción que el incentivo al desarrollo económico.</li> <li>- El incentivo no sólo debería permitir el financiamiento inicial de la inversión, sino también ofrecer una base para cubrir costos de mantención.</li> </ul>
	Apoyar el desarrollo económico local, especialmente en las comunas que no cuenten con recursos o incentivos para la inversión local.			

Fuente: Elaboración propia, 2011.

## 7. REFERENCIAS

- Arrau, C. (2006). Disposiciones Constitucionales y Legales que regulan la Facultad de los Municipios para emprender iniciativas propias o asociadas con otros (privados o públicos) en Suecia, Brasil, Estados Unidos y Alemania (Serie Informes N°19). Santiago: Biblioteca Congreso Nacional de Chile.
- Beltrame, P., Bizioli, G., Bulit, E., Casalta J., Coello R., García A., et. al. (2005). La financiación de los municipios: Experiencias comparadas. En Casado, G. (Comp.). Madrid: Dykinson.
- Bergvall, D. (2006). Intergovernmental transfers and decentralized public spending (COM/CTPA/ECO/GOV/W(2009)P3). Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Bernstein, F. & Inostroza, J. (2009). Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. En C. García, E. Pérez & V. Tomicic (Eds.), Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma (pp. 265-314). Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Blöchliger, H. & Oliver Petzold, O. (2009). Taxes and grants: on the revenue mix of sub-central governments (COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)7). Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior (2009). Balance de Gestión Integral. Santiago: Autor.
- Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior (2009a). Fondo Común Municipal.
- Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior (2010, agosto). La Descentralización como medio para la Modernización del Estado. Ponencia presentada en el Seminario sobre Gestión Integral de los Gobiernos Locales organizado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la Asociación Chilena de Municipalidades y la Ilustre Municipalidad de Providencia. Santiago, Chile.
- Consorcio para la Reforma del Estado (2009). Un Mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma. Santiago: Autores.
- España, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2009). Fondos de compensación Interterritorial. Madrid: Autor.
- Fernández, M. J. (2006). La financiación de los gobiernos locales: Balance y Perspectivas (M-47.287-200, Colección Documentos de Trabajo, Descentralización y Gobernabilidad). España: Cyan.
- García, A. (2009). La Participación de los Municipios Alemanes en el Impuesto sobre la Renta. Revista d'Estudis Autònòmics i Federals (REAF), 9, 247-282.
- Hernández, J. (2008, noviembre). Análisis de las Propuestas de Reforma Municipal de los Gobiernos Locales en Chile: la verdadera reforma del Estado. Ponencia presentada en el XIII

Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

Horst, B. (2009). Fuentes de financiamiento para gobiernos sub-nacionales y descentralización fiscal. En C. García, E. Pérez & V. Tomicic (Eds.), *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma* (pp. 207-240). Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Comisión Económica para América Latina (2004). El estado de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe. En *Panorama de la Gestión Pública* (pp. 7-98) (LC/IP/L.243). Santiago: Autor.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). *OECD Territorial Reviews: Chile*. Paris: Autor.

Ormeño, H. (2010). *Panorama de las Finanzas Municipales 2001-2008*. Documentos de trabajo del Instituto Chileno de Municipalidades. Santiago: Universidad Autónoma de Chile.

Pilowsky, J. (2010, mayo). *Agenda Próxima para la Descentralización en Chile*. Ponencia presentada en el Seminario organizado por Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile y el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica., Santiago, Chile.

Radonich, C. (2007, junio). *Proyectos Emblemáticos en la Agenda Legislativa Municipal*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Municipalidades organizado por la Asociación Chilena de Municipalidades. Santiago, Chile.

Rodríguez A., Ormeño H. (2007). *Diagnóstico de la Gestión Financiera Municipal año 2007* (Documento N° 36). Santiago: Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile.

Rune, S. (2003). The Political Economy of Intergovernmental grants: The Norwegian case. *European Journal of Political Research*, 42, 163-195.

Stiglitz, J. (1998, marzo). *Redefining the Role of the State: What should it do? How should it do it? And How should these decisions be made?*. Ponencia presentada en el 10° Aniversario Ministry of International Trade and Industry (MITI) Research Institute. Tokyo, Japón.

Stiglitz, J. (2003). *La Economía del Sector Público* (3ra. Ed.). Barcelona: Antoni Bosch.

Suárez, J. y M. A. García (2006). *El poder local. Modelos de gestión y de financiación de los servicios públicos locales*. Documento de trabajo. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.

Valdés M. T. & Valdivieso, G. (2009). *Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?* En C. García, E. Pérez & V. Tomicic (Eds.), *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma* (pp. 241-264). Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.