



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS

CARRERA DE ADMINISTRACION PUBLICA

“ Analisis de la distribución del Fondo Común  
Municipal respecto de la eficiencia en la gestión ”

TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE ADMINISTRADOR PUBLICO  
Y AL GRADO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACION  
PUBLICA

NIBALDO SALAS LOPEZ

PROFESORA GUIA:  
JAIME RUBINA BUSTAMANTE

VALPARAISO, ENERO 2009

T  
709  
2008

R.6663

**SEMINARIO DE TITULO**

**“Análisis de la distribución del Fondo Común Municipal respecto de la eficiencia en la gestión”**

**Para optar al título profesional de Administrador Público y al grado de Licenciado en Administración Pública**

**ALUMNO: NIBALDO SALAS LÓPEZ**  
**PROFESOR GUIA: JAIME RUBINA BUSTAMANTE**

## INDICE

ITEM	Página
- Portada	0
- Índice	1
1.- Resumen	2
2.- Introducción	2
3.- Planteamiento del Problema	4
4.- Metodología del Estudio	4
5.- Marco Teórico	6
5.1.- Generalidades	6
5.2.- La acción del Municipio	6
5.2.1.- El principio administrativo	6
5.2.2.- Las funciones básicas	7
5.2.3.- La relación con el Gobierno Central	9
5.3.- La Inversión Pública	9
5.4.- El Fondo Común Municipal	13
5.4.1.- La finalidad del FCM	13
5.4.2.- La evolución del FCM	13
5.5.- Consideraciones usadas para la aplicación del mecanismo de reconocimiento a la gestión	16
6.- Análisis de la Información obtenida	20
6.1.- Dependencia de los Municipios del FCM para su financiamiento	21
6.1.1.- Análisis de Libertad y Desarrollo	25
6.1.2.- Planteamiento SUBDERE	28
6.2.- Comparación de las últimas modificaciones del FCM	31
6.2.1.- Conformación del FCM	31
6.2.2.- Distribución del FCM	32
6.2.3.- Comparaciones, reflexiones y comentarios	33
7.- Propuesta de mejora	37
7.1.- Reflexión	37
7.2.- La Proposición	39
8.- Resultados esperados	40
9.- Conclusiones	41
10.- Bibliografía	42

“Análisis de la distribución del Fondo Común Municipal respecto de la eficiencia en la gestión”

## **1.- RESUMEN**

En el ámbito municipal se pueden distinguir tres tipos de financiamiento, los ingresos propios que corresponden a aquellos generados por el propio municipio normalmente por prestación de servicios, pagos por concesiones, impuestos de beneficio municipal, ventas de activos, etc. Además están los recursos que llegan desde el Gobierno Central destinados a la ejecución de proyectos específicos o la realización de Programas, recursos generalmente concursables, por lo que dependen de una adecuada preparación de los respectivos proyectos conforme a los lineamientos del MIDEPLAN, es decir existe una relación directa con la gestión que se haga para obtenerlos. Finalmente, está el Fondo Común Municipal (FCM) del cual, a pesar que se dispone de estimaciones para la elaboración del presupuesto anual, y que corresponde básicamente a recursos generados por los Municipios, el monto a percibir no depende de alguna acción del municipio para hacerlo más generoso, sino por el contrario, se tiene la percepción de que mientras mejores condiciones de vida se logre para la población local, son relativamente menores los recursos que se reciben, lo que en el ámbito municipal llamamos “castigo a la eficiencia”.

El trabajo busca mostrar la realidad del quehacer municipal, el detalle de lo que significa el Fondo Común Municipal y su variación en el tiempo, la relación que tuvo el FCM con los parámetros de eficiencia reconocidos por el Gobierno, la dependencia de los Gobiernos locales respecto de este fondo y la distorsión que genera; finalmente, proponer soluciones y estimar los resultados previsibles de estas proposiciones.

## **2.- INTRODUCCIÓN**

Exceptuando los recursos dirigidos para la ejecución de proyectos por su singularidad y los destinados a financiar los servicios traspasados de educación y salud, por cuanto se supone que estos son restringidos y autosuficientes; en los municipios chilenos, de manera general, las mayores dificultades se encuentran en dos factores fundamentales; por una parte esta el capital humano, normalmente mal remunerado, falto

de preparación formal y exacerbadamente inamovible, situación que se intenta corregir desde hace más de quince años con interminables discusiones legislativas basadas en un error fundamental, que es creer que una actitud colectiva se puede modificar drásticamente mediante una Ley o Decreto, sin considerar que en la práctica, la Administración Municipal es el estrato básico del encuentro entre la población y el ente gubernamental, que esta Administración Municipal se basa en la acción de funcionarios formados y transformados en peritos por la experiencia en la maraña legislativa. Este grupo de funcionarios, afortunadamente carece de cuerpo como grupo país, dada la heterogénea realidad de las comunas, sin embargo se puede transformar en un grupo de poder importante, situación que amerita más de un estudio sociológico o antropológico que no es el objetivo de este trabajo.

Por otra parte están los recursos financieros de las comunas, que puedo separar entre recursos propios y los provenientes del Fondo Común Municipal (FCM), a los cuales me quiero referir brevemente:

- Como su nombre lo indica, los recursos propios son singulares de cada comuna y cualquier análisis debería referirse a un municipio en particular, situación que no interesa fundamentalmente en este estudio. Aún cuando el FCM se forma con el aporte reglamentado de todas las comunas, su conformación relativamente homogénea hace que no afecte de manera diferenciada a los municipios, lo que para efectos de este estudio se considerará como una premisa válida.
- En cuanto a los recursos provenientes del FCM, su distribución es permanentemente cuestionada, individualmente por los intereses propios y legítimos de cada municipio, pero genéricamente por no responder positivamente a un mejor o peor uso de este recurso. Esta situación es la que genera la problemática que se intenta analizar y pretenciosamente corregir o al menos plantear un esbozo de solución

Se verá en el desarrollo del trabajo, la función relevante de los municipios como parte del mecanismo de la Administración del Estado, el Fondo Común Municipal (FCM) como fundamento de la actividad municipal y su variación en el tiempo, la relación de la Inversión Social del Estado respecto de las Municipalidades y la claramente insuficiente participación municipal, luego el planteamiento del problema recogerá lo explicado.

### **3.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

En general, los municipios se financian con recursos obtenidos de diferentes fuentes, recursos que tienen relación proporcional con la gestión que el municipio realice para conseguirlos, así es como los recursos que financian los proyectos de inversión en obras o programas locales vía Municipalidades, tienen directa relación con el trabajo que significa prepararlos y aprobarlos en el sistema (SEBI); asimismo, los recursos propios están de alguna manera condicionados por la gestión del Municipio, ya que, aún cuando los Municipios no persiguen fines de lucro y no están presentes en el mercado como negociadores, la selección adecuada de concesionarios, la fiscalización permanente, convenios con Servicios, u otras acciones, claramente contribuyen a aumentar los recursos propios.

La otra fuente de recursos, que la que es la que nos atrae la atención, es el Fondo Común Municipal, el aumento de ciertos tributos puede ayudar como aporte a la conformación de este Fondo, pero nada garantiza un aumento del retorno. Esto genera una sensación de indefensión ante una política distributiva que no resulta suficientemente clara o equitativa, además la política solidaria de distribución que discrimina positivamente a los Municipios con mayores problemas, presumiblemente provoca la tendencia que, en algunos casos, los Municipios se transforman en meros administradores de este recurso abandonando o descuidando la generación de recursos propios. También preocupa, que para quienes consiguen mejorar sus índices de carencias (pobreza, escolaridad, vivienda, etc.) obtienen a cambio una disminución en la participación del FCM. Esto último tiende a conocerse como "castigo a la eficiencia", situación que el trabajo tratará de dilucidar, ya sea descartando o confirmando el concepto y en este último caso proponer medidas correctivas

### **4.- METODOLOGÍA DEL ESTUDIO**

Para explicar la problemática, se considera adecuado presentar una secuencia de temas, que aunque intento sean auto explicativo, se correlacionan y forman una cadena para llegar a un planteamiento final.

Como Marco Teórico, en primera instancia, se pretende mostrar al lector neófito el principio del accionar municipal como ente de administración local, dedicado a regular las iniciativas individuales y por sobre todo maximizar el accionar protector o subsidiario del Estado en la población local. Se incluye un comentario respecto al significado de la Inversión Pública.

Luego, los principios del FCM como mecanismo de financiamiento de la función municipal, o más bien de la redistribución de tendencia equitativa para la atención de las necesidades de la población.

Posteriormente, se presenta una síntesis de la evolución de este mecanismo desde su creación hasta la última modificación, la que merece un comentario aparte.

Para terminar el bloque investigativo, se presenta un extracto de las consideraciones que se tuvieron en cuenta para la distribución del 5 % del FCM, para el reconocimiento a la buena gestión de los municipios.

Iniciando el análisis de lo investigado, se presenta el detalle de la conformación de este instrumento, deteniéndose en el mecanismo que ha actuado hasta la fecha, la última modificación y una comparación entre ambas modalidades, con los comentarios que parecen meritorios plantear.

Para completar el análisis, interesa referirse a la creciente dependencia del financiamiento de los municipios respecto del FCM, ya sea por el enorme crecimiento de su monto, o por la transformación de algunos Municipios en meros administradores del aporte anual que reciben. Este análisis, considera las ponencias de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), que para el caso debería considerarse voz oficial del Gobierno y al Instituto Libertad y Desarrollo, que para el caso se puede considerar una contraparte válida.

Finalmente, se presenta una proposición de solución y un comentario respecto a su implementación y al rol del Administrador Público en este proceso.

## **5.- MARCO TEORICO**

### **5.1.- GENERALIDADES**

Para intentar un análisis de la problemática planteada, es prioritario conocer al menos esquemáticamente la función de los Municipios en la conformación administrativa de nuestro país, desde los principios establecidos en nuestra Constitución Política de la República, la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, y consecuentemente la relación entre la acción del Estado y las necesidades de la población administrada.

Complementariamente, conviene hacer un repaso del significado de la Inversión Pública en Chile, básicamente a las fuentes de financiamiento.

Además, mostrar con algún detalle la composición del FCM como mecanismo de financiamiento; por un lado, los aportes diferenciados que hacen los Municipios para conformar este Fondo y por otro lado su distribución, además de la nueva definición establecida por la Ley N° 20.237 (Diario Oficial del 24 de diciembre de 2007), cuyos resultados prácticos no se conocerán antes de terminar el primer semestre de 2009. Considero de interés también, mostrar sucintamente el desarrollo que ha tenido en la conformación y distribución el Fondo Común Municipal.

Por ser de interés en el análisis que se realizará posteriormente, se introduce en este punto un acápite con las consideraciones tenidas en cuenta por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), para distribuir el 5% del FCM, con el objetivo de promover la eficiencia en la gestión municipal.

### **5.2.- LA ACCIÓN DEL MUNICIPIO**

#### **5.2.1.- EL PRINCIPIO ADMINISTRATIVO**

La Constitución Política de la República (CPR) establece que: *"El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley".* Así mismo, dispone que *"para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas"* y que *"las municipalidades son corporaciones autónomas de*

*derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna".*

### **5.2.2.- LAS FUNCIONES BÁSICAS**

La base de la acción de los Municipios se debe fundar en lo establecido en los artículos 107 al 111 de la CPR y las funciones específicas las detalla la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. De esta Ley, conviene destacar lo siguiente:

El artículo 3º establece funciones privativas, tales como::

- a) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo. . . ;
- b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador . . . ;
- c) La promoción del desarrollo comunitario;
- d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos . . . ;
- e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización. . . , y
- f) El aseo y ornato de la comuna.

Por su parte, el artículo 4º indica acciones que se pueden desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, que se relacionen con:

- a) La educación y la cultura;
- b) La salud pública y la protección del medio ambiente;
- c) La asistencia social y jurídica;
- d) La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo;
- e) El turismo, el deporte y la recreación;
- f) La urbanización y la vialidad urbana y rural;
- g) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias;
- h) El transporte y tránsito públicos;
- i) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes;
- j) El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación;
- k) La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y
- l) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

El artículo 5º señala que para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales:

- a) Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento;
- b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal;
- c) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna;
- d) Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular;
- e) Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen;
- f) Adquirir y enajenar, bienes muebles e inmuebles;
- g) Otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas sin fines de lucro,
- h) Aplicar tributos que graven actividades;
- i) Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura;
- j) Establecer unidades vecinales;
- k) Aprobar los planes reguladores.

*Cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo.*

Además el Párrafo 4° de dicha Ley se refiere a la Organización interna de los Municipios, específicamente el artículo 15° establece que las municipalidades dispondrán de una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, destinadas a relacionarse con la población; y las de administración y finanzas, asesoría jurídica y control, que son más bien de orden interno.

Luego, los artículos 16.al 30 describen las funciones de las distintas unidades, entre las que cabe mencionar:

- una Secretaría Comunal de Planificación.
- la Secretaría Municipal,
- la unidad encargada del desarrollo comunitario,
- la unidad de servicios de salud, educación y demás incorporados a la gestión municipal,
- la unidad encargada de obras municipales,
- la unidad encargada de la función de aseo y ornato,
- la unidad encargada de la función de tránsito y transporte públicos,

- la unidad encargada de administración y finanzas,
- la unidad encargada de la asesoría jurídica,
- la unidad encargada del control,
- un administrador municipal,

### **5.2.3.- LA RELACIÓN CON EL GOBIERNO CENTRAL**

Como se explicó, en la división política administrativa de nuestro país, le corresponde finalmente a las municipalidades. . .”*satisfacer las necesidades de la comunidad local*”. . . lo cual debe hacer suponer que los municipios, individualmente o como cuerpo, controlan o deben controlar la inversión pública del país, lo que no se condice con la realidad.

Para entender la participación municipal en la asignación de recursos del Estado, haremos un pequeño repaso de lo que significa la Inversión Pública:

### **5.3.- LA INVERSIÓN PÚBLICA**

La Inversión Pública como generalidad, se divide en tres aspectos:

El Gobierno Central considera la inversión de ministerios y servicios tales como Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Salud, Educación, Instituto Nacional del Deporte (ex DIGEDER), FOSIS, Fondo Social Presidente de la República, Empresas de Obras Sanitarias y Metro. La Inversión del Gobierno Central puede ser desagregada en la Inversión de Decisión Sectorial (IDS) y las inversiones realizadas por el gobierno central en empresas en las cuales el Estado tiene algún grado de participación y que dependen de CORFO.

La Inversión Pública de Decisión Regional comprende la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y Convenios de Programación.

Por último. la Inversión Pública de las Administraciones Comunales considera la inversión efectuada por las municipalidades.

En general, la Inversión Pública se puede desagregar como sigue:

**Inversión Empresas del Estado:**

La inversión de aquellas empresas en las que el Estado tiene participación y que dependen de CORFO.

**Inversión de Decisión Sectorial (IDS)**

En la que podemos encontrar:

El FNDR Tradicional,

El FNDR "dirigido" a patentes mineras, infraestructura educacional, electrificación rural, ley de drogas, inversiones sanitarias, fortalecimiento institucional, Desarrollo Urbano, Caminos Secundarios, inversiones salud, Mejoramiento de barrios, Turismo Chiloé y Palena, Agua Potable Rural, Desarrollo Rural.

**Inversión Sectorial de Asignación Regional. (SAR)**

SUBDERE: Mejoramiento de Barrios

IND: Fondo Nacional del Deporte,

MOP: Agua Potable Rural,

MINVU: Pavimentación Urbana.

**Inversión Regional de Asignación Local (IRAL)**

SUBDERE: Mejoramiento Urbano

Mideplan: FOSIS

Convenios de Programación

Otros

MINVU: Pavimentos Participativos

MINVU: Chile Barrios

Finalmente, está la llamada inversión "real" de los municipios, que son los Programas o Proyectos ejecutados con recursos propios que cumplen con la formalidad

de ser inscritos y aprobados en el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI), descartando las obras ejecutadas vía convenio con las Organizaciones Territoriales.

Como se puede ver en la tabla y gráfico adjunto, la Inversión Pública que se puede adjudicar a las Municipalidades es mínima, sin embargo son los municipios locales quienes mayoritariamente detectan las necesidades públicas y generalmente presentan como perfil o anteproyecto las obras que se requieren ejecutar.

La distribución de la inversión pública y su variación en el tiempo, se puede visualizar en la tabla adjunta y en el gráfico que representa esta tabla:

#### CUADRO 1

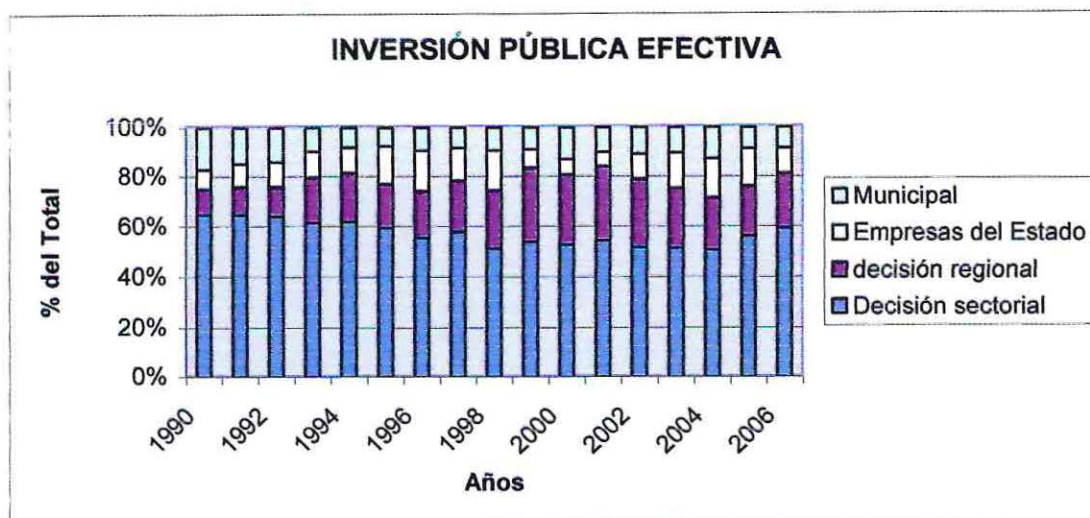
##### Distribución de la Inversión Pública (en %)

año	GOBIERNO CENTRAL		Empresas del Estado	Municipal
	Decisión sectorial	Decisión regional		
1990	64,7	10,0	8,0	17,2
1991	64,6	11,3	9,1	15,0
1992	64,1	11,7	9,9	14,3
1993	61,5	18,2	10,3	10,0
1994	62,0	19,6	10,1	8,2
1995	59,6	17,6	15,2	7,7
1996	55,4	18,7	16,3	9,6
1997	57,8	20,5	13,2	8,5
1998	51,3	23,2	15,8	9,8
1999	54,0	29,6	7,5	8,9
2000	52,7	28,2	6,1	13,0
2001	54,5	29,5	5,7	10,3
2002	51,8	27,2	10,1	10,9
2003	51,5	23,9	14,3	10,4
2004	50,8	20,6	15,9	12,7
2005	56,3	19,8	15,2	8,7
2006	59,4	22,0	10,1	8,5

Fuente Libertad y Desarrollo en base a datos MIDEPLAN

## GRÁFICO N° 1

### Distribución de la Inversión Pública (en %)



En el gráfico se puede apreciar la enorme porción que ocupa la Decisión Sectorial (Ministerios), que se puede explicar por la envergadura de las acciones acometidas, ya sea grandes obras de infraestructura, planes y programas nacionales, o en definitiva todas las acciones de nivel suprarregional. A los montos IDS, debe sumarse el de los ISAR e IRAL, que aunque son de decisión regional, están "pre-dirigidos" al sector de inversión que más interesa al Ejecutivo, pudiendo atribuirse a los CORES solo la distribución intercomuna. Este mismo gráfico permite visualizar que en los años de más baja decisión IDS que serían los años 1998 al 2004, aumenta la decisión regional con montos preasignados que en total aumentan la intervención del Ejecutivo en la distribución de la Inversión Pública.

A modo de conclusión preliminar para este tópico, podríamos sugerir que la escasa disponibilidad de inversión de los municipios, debería utilizarse en la elaboración de proyectos encauzados, en primera instancia en las necesidades detectadas en la población local, pero enmarcadas en las políticas sectoriales del Gobierno; incluirlos en el Banco Integrado de Proyectos (BIP) y aprobarlos de acuerdo a los procedimientos que establezca el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)

## **5.4.- EL FONDO COMÚN MUNICIPAL:**

### **5.4.1.- LA FINALIDAD DEL FCM**

La política del Poder Ejecutivo entendiendo a este como la Administración pretende lograr un desarrollo homogéneo de la población, radicando en los municipios y a su costo la materialización o ejecución de las políticas públicas pertinentes; para lo cual resulta imperativa una distribución adecuada de los recursos del sistema municipal..

Además, el Artículo 104 del Constitución Política de la República establece que *“Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. . .”* Por otra parte la Ley N° 19.097 Art. 10° D.O. 12.11.1991 agrega el Artículo 122.- *“Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. . .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. . .”*

Es por esto que la Constitución Política de la República establece la existencia del Fondo Común Municipal como un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país”. La Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (Par. 3, Art 14): le confiere a este instrumento la función de “garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento”.

### **5.4.2.- LA EVOLUCIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL**

1) El origen del Fondo Común Municipal se remonta a la época del Gobierno Militar, que lo estableció a través del Decreto de Ley N°3.063 durante el año 1979. Este primer mecanismo se limitaba solo al Impuesto Territorial (Contribuciones de bienes raíces) y establecía que las municipalidades percibirían un 80% del total de este impuesto, del cual el 50% sería considerado como ingreso propio de cada municipalidad y el otro 50% conformaría el Fondo Común Municipal, el que se distribuiría de la siguiente manera:

- 25% en proporción directa al número de habitantes de cada comuna,

- 25% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna, y

- 50% en proporción inversa al ingreso de cada Municipalidad.

Este mismo Decreto establecía que el Ministerio del Interior determinaría cada tres años los factores sobre cuya base se fijarían los coeficientes de distribución de los recursos del FCM, es decir la precisión de la población, predios exentos y relación de los ingresos entre las comunas. En el año siguiente, es decir en el año 1980 se varió la composición aumentando a un 55 % el aporte al FCM y quedando solo el 45% con ingreso propio.

2) En el año 1984, se estableció una modificación de la composición y de la distribución del FCM, esta vez, además ya no se limitaba al impuesto territorial; esta vez el FCM se componía como sigue:

- Un aporte directo fiscal,
- el 60% del impuesto territorial de todas las comunas,
- el 50% del impuesto por permisos de circulación.
- el 55% de la recaudación de la Municipalidad de Santiago por pago de patentes comerciales, profesionales y de alcoholes.

Por su parte, la distribución era la siguiente:

- 20% en proporción directa a la población de cada comuna.
- 40% en proporción directa al número de predios exentos de contribuciones de cada comuna y
- 40% en proporción directa al menor ingreso municipal propio por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicho ingreso.

Como excepción, se estableció un monto que no excedería el 10 % del FCM para cubrir sus gastos de operación de las municipalidades de menores ingresos.

3) Tres años más tarde, durante 1987 se involucró excepcionalmente, esta vez a 3 municipalidades de grandes recursos en sus recaudaciones por patentes municipales; por una parte se rebajó de un 55% a un 45% el aporte de la Municipalidad de Santiago y se estableció el aporte de un 65 % para las comunas de Providencia y Las Condes

La distribución quedó de la siguiente forma:

- 10% en proporción directa al número de comunas,
- 20% en proporción directa a la población de cada comuna,

- 30% en proporción directa al número de predios exentos del impuesto territorial de cada comuna y
- 40% en proporción directa al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional.

Esta vez se establece que no se considerarán como ingresos propios permanentes el producto de las ventas de activos, los recursos correspondientes a transferencias y fondos de terceros, la participación del FCM y el saldo inicial de caja.

4) En el año 1995 se produce una modificación que se mantuvo vigente hasta diciembre del año 2007. En cuanto a la composición del FCM; respecto de las patentes, se aumenta de un 45% a un 55% el aporte de la Municipalidad de Santiago y se fija en un 65 % el aporte de las Municipalidades de de Providencia, de Las Condes junto a la de Vitacura. Además se incorpora el 50% del 1% sobre el precio de venta de la transferencia de vehículos.

En cuanto a la distribución, esta queda como sigue:

El 90% del FCM se distribuirían mediante coeficientes trianuales, de la siguiente forma:

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

El saldo del 10% se distribuiría sobre la base de factores anuales mediante la siguiente fórmula:

- 50% para promover la eficiencia en la gestión municipal.
- 50% para apoyar proyectos de prevención de emergencias o gastos derivados de ellas.

5) Otras modificaciones menores, serían:

En el año 2000, con la ley Rentas Municipales I, aumentó de un 60 % a un 65% el aporte del impuesto territorial de las Municipalidades de Vitacura, Las Condes, Santiago y Providencia. También se aumentó el aporte que deben hacer todos los municipios a través de los permisos de circulación de un 50% a un 62,5%.

En el año 2002 se incluyó el 100% de las multas de los Juzgados de Policía Local provenientes de fotorradares.

En el año 2005, con la ley Rentas Municipales II, se estableció que el aporte fiscal anual al FCM sería de 216.000 UTM, así como también el pago de contribuciones por parte del gobierno central por algunas de sus propiedades, lo que sería del orden de \$1.500 millones adicionales

6) Finalmente, con fecha 24 de diciembre de 2007, fue publicada en el Diario Oficial la Ley N° 20.237, iniciativa legal originada en la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que dispone un rediseño de la estructura de distribución del Fondo Común Municipal, que se analiza por separado.

## **5.5.- CONSIDERACIONES USADAS PARA LA APLICACIÓN DEL MECANISMO DE RECONOCIMIENTO A LA GESTIÓN**

A pesar de que la Ley 20.237 no considera una redistribución de recursos como reconocimiento a la eficiencia en la gestión, se presenta un Estudio elaborado por la SUBDERE que sirve de base para la asignación del 5% en el mecanismo ocupado para la distribución del FCM desde el año 1995 al 2007 y que puede eventualmente ser reactivado.

### **1.- MARCO TEORICO**

Este Estudio, rescatado de páginas antiguas de la SUBDERE se basa en atribuciones otorgadas al Ministerio del Interior por la Ley de Rentas Municipales vigente al año 1994, año anterior a la gran modificación del año 1995, que justamente considera de manera permanente la distribución de un 10 % del FCM de manera inespecífica, pero que

considera el concepto “. . . *promover la eficiencia en la gestión municipal*”, aunque en realidad solo considera la gestión presupuestaria.

## 2.- ASPECTOS TECNICOS

Se debe entender como Gasto de Operación Ajustado, los que corresponden al Gasto de Personal (Subtítulo 21 del Presupuesto Municipal), Bienes y Servicios de Consumo (Subtítulo 22 del Presupuesto Municipal) y a un Incremento ponderado de hasta un 100% de la suma de estos gastos, que las municipalidades podrán destinar a inversión real. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, determinar este Incremento, teniendo en consideración los Ingresos Municipales y los Gastos de Personal y Bienes de Consumo.

## 3.- METODOLOGIA

Para determinar del coeficiente de participación anual del 10 % del FCM, se aplica el siguiente procedimiento:

- a) Se determina la relación de sus ingresos propios con respecto de su gasto de operación; y se excluye a todas aquellas municipalidades en que su ingreso propio es mayor o igual a dos veces su gasto de operación.
- b) Luego, se considera a las comunas con población menor a 18.000 habitantes, tendiendo a mantener su nivel de ingresos de años anteriores por concepto de FCM;
- c) Después, se compensa a los municipios que tuvieron un menor coeficiente de 90% por inexactitudes censales.
- d) Finalmente, se incorporó el criterio de asignación de recursos por mejor gestión presupuestaria;
- e) Además, se compensa a las comunas que ven disminuir sus ingresos propios por estos efectos, procurando que su disminución no sea superior a un 5% de los obtenidos en 1992.

De este estudio publicado por la SUBDERE con mucha interpretación numérica, nos interesa revisar el concepto de eficiencia que esgrime esta Subsecretaria en el punto d) anterior, para la asignación suplementaria de recursos

## 1. INTRODUCCION

Declara la SUBDERE, que la intención es establecer un Ranking municipal, en torno a la gestión presupuestaria, con el fin de asignar recursos vía 10% del FCM, premiando la eficiencia de la administración municipal.

Para esto se definen indicadores, los que pasamos a revisar a continuación

## 2. METODOLOGIA

Para cada indicador se procede a determinar lo que se espera como comportamiento óptimo, esto es, si un indicador debe presentar un valor elevado o bajo, conforme a un criterio establecido para la mejor gestión.

A partir del comportamiento esperado, se examina para cada una de las comunas el valor del indicador en estudio, a objeto de determinar un máximo y un mínimo.

Con el fin de establecer un Ranking, a cada valor del indicador se le asocia una posición, que será relativa entre el máximo y el mínimo preestablecido y resultará un valor entre cero y uno, que se denomina PRIVACION.

PRIVACION =  $(\text{Máximo} - \text{Comuna}) / (\text{Máximo} - \text{Mínimo})$ , luego el Índice de Gestión, será el promedio de las privaciones obtenidas a partir de cada indicador.

## 3. INDICADORES DE GESTION

Se consideran dos áreas:

A.- Interna (gasto en funcionamiento); y

B.- Servicios Traspasados

### A.- ADMINISTRACION INTERNA

Se mide a partir del gasto en funcionamiento

a) Gasto en Personal

IPER =  $\frac{\text{GASTO PERSONAL}}{\text{INGRESO PROPIO}}$

INGRESO PROPIO

b) Gasto en Consumo Interno (Bienes y Servicio de Consumo - Servicios a la Comunidad)

ICON =  $\frac{\text{BIENES SERVICIO INTERNO}}{\text{INGRESO PROPIO}}$

INGRESO PROPIO

Para ambos indicadores el rendimiento óptimo esperado, es que el valor de ellos sea lo más bajo posible, dado que en la medida que se tenga control de estos gastos, habrá un mayor nivel de recursos liberados para ser destinados a gastos inherentes a la función municipal de servicios hacia la comunidad local.

Entonces, el valor de la privación asociada a cada indicador será 1 para el municipio que presente el menor valor de indicador y 0 para aquel que posea el mayor indicador.

## B.- ADMINISTRACION SERVICIOS TRASPASADOS

En general, los municipios deben transferir recursos propios para financiar el sector de servicios traspasados. El monto destinado depende en gran medida de la administración misma del sector,

De éste modo nos encontramos con las siguientes situaciones:

- i) Baja Transferencia municipal y bajo déficit o superávit en el sector.
- ii) Alta Transferencia municipal y bajo déficit o superávit en el sector.
- iii) Baja Transferencia municipal y alto déficit en el sector.
- iv) Alta Transferencia municipal y alto déficit en el sector.

Desde el punto de vista de la administración la situación descrita en el punto i) es la más deseable, por tanto la peor será el caso iv).

Es así que el indicador debe recoger a la vez dos conceptos: Nivel de Transferencias Municipales y Estado Presupuestario (Déficit o Superávit) del Sector.

Es por ello que se propone una composición.

a)

Indicador Nivel de Transferencias Municipales

$$\text{ITRA} = \frac{\text{TRANSFERENCIAS MUNICIPALES}}{\text{INGRESOS PROPIOS}}$$

El comportamiento óptimo esperado, es que el valor de éste indicador sea lo más bajo posible, en el supuesto que existe mayor control a menor transferencia.

b)

Indicador Estado Presupuestario del Sector Educación

Se mide a partir del nivel de déficit o superávit del sector referido al total de ingresos con que cuenta.

$$\text{IDEF} = \frac{(\text{TOTAL GASTOS} - \text{TOTAL INGRESOS})}{\text{TOTAL INGRESOS}}$$

El comportamiento óptimo esperado, es que el valor de éste indicador sea lo más bajo, en el supuesto a menor valor menor déficit.

c)

Indicador de Administración Servicios

Finalmente el indicador para medir la gestión en este sentido se obtiene de una composición de los indicadores precedentes:

$$\text{ISET} = \text{ITRA} \times \text{IDEF}$$

El comportamiento óptimo para este indicador así definido, es que el valor sea lo más bajo posible, ello nos indica un nivel mínimo de transferencias con un déficit también mínimo.

Dado lo anterior, el valor de la privación asociada a este indicador será 1 para el municipio que presente el menor y 0 para aquel que posea el mayor.

#### 4.- CONCLUSIONES AL ACÁPITE

Como se puede apreciar, el concepto de eficiencia está limitado a los resultados económicos de la administración financiera, es decir, no acoge los resultados de atención o de satisfacción de los usuarios, que debería ser el principio del servicio., ni considera la disparidad de realidades locales de los distintos municipios

Lamentablemente, con la aparición de la Ley 20.237 se elimina la opción de redistribuir la mitad del 10 % del FCM reservado para fomentar el mejoramiento en la gestión

## 6.- ANALISIS DE LA INFORMACIÓN RECOGIDA

De lo investigado, existen dos aspectos que ameritan y requieren ser analizados, por una parte, está la dependencia para su financiamiento que han llegado a tener algunos Municipios de este fondo y que se analiza en base a los planteamientos que al respecto hace la SUBDERE y lo que se podría considerar válidamente como contraparte técnica que es el Instituto Libertad y Desarrollo.

Otro aspecto que amerita un análisis detallado es la modificación sustancial en la fórmula de distribución del FCM, que entre otros aspectos elimina derechamente el 5 % de dicho fondo reservado para promover la eficiencia en la gestión municipal.

#### **6.1.- DEPENDENCIA DEL FCM EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS**

A pesar de que el FCM se creó el año 1979 con la repartición exclusiva del Impuesto Territorial (Contribución de Bienes Raíces) – quizás por la manera de administración del Estado como gobierno *de facto* –, no se tiene datos precisos de sus valores sino hasta el año 1984 con la primera modificación importante a su composición.

Esta variación se muestra en el Cuadro 2 a continuación y el detalle de su composición en Cuadro 3; debe tener presente que el valor correspondiente al año 2006 es una aproximación con una desviación posible muy baja según información de la SUBDERE.

Tanto el valor preciso del año 2006 como del 2007, no se han establecido por la modificación de la plataforma tecnológica del Servicio de Tesorerías, según información reciente vía E-mail de la persona que aparece como contacto de la SUBDERE en su página web. Para el año 2008, afectado tanto por la modificación provocada por la aparición de la Ley 20.237 como por la actualización de la plataforma tecnológica del Servicio de Tesorerías nuevamente modificada, es muy improbable que se tengan datos oficiales o extraoficiales suficientemente consistentes para presentar a análisis antes de finales del primer semestre de 2009.

**Cuadro N° 2****Recaudación Total Fondo Común Municipal 1984-2006**

AÑO	Millones de \$ (actualizados al 2004)	Variación anual (%)	Variación acumulada (%)
1984	88.136	---	---
1985	90.191	2,3	2,3
1986	99.535	10,4	12,9
1987	109.199	9,7	23,9
1988	123.563	13,1	40,1
1989	125.499	1,6	42,4
1990	114.353	-8,9	29,7
1991	140.644	23,0	59,6
1992	141.337	0,5	60,4
1993	156.115	10,5	77,1
1994	168.198	7,7	90,8
1995	203.915	21,2	130,6
1996	237.242	16,3	169,2
1997	247.077	4,1	180,3
1998	258.033	4,4	192,8
1999	279.752	8,4	217,4
2000	281.007	0,4	218,8
2001	317.587	13,0	260,3
2002	351.219	10,6	298,5
2003	373.866	6,4	324,2
2004	398.408	6,6	352,0
2005	419.138	5,2	375,6
2006	480.000	14,5	446,1

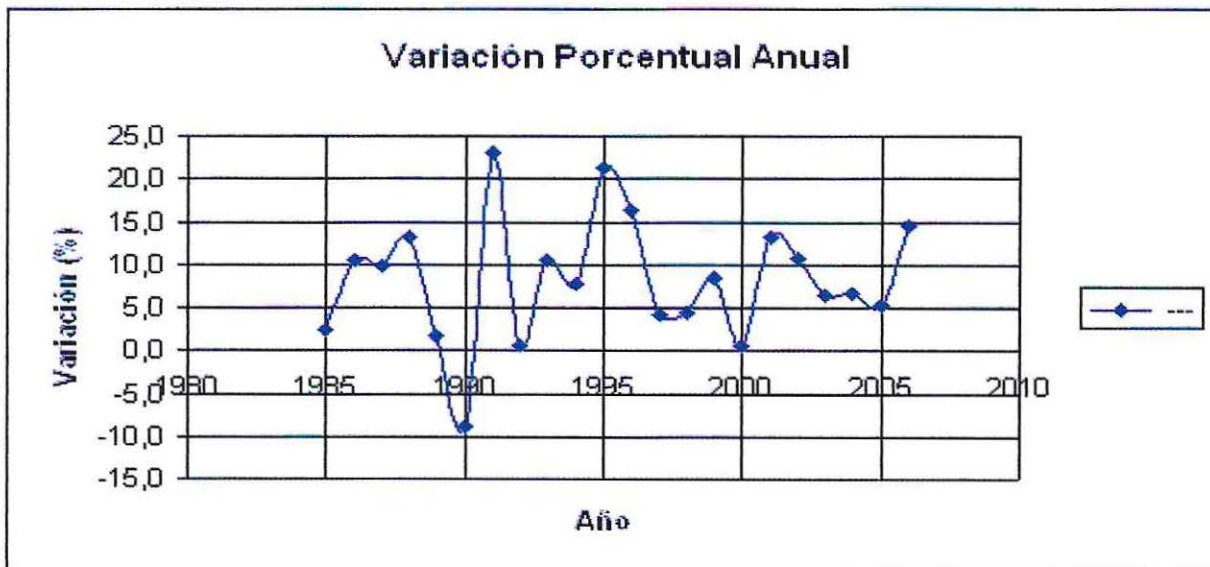
Fuente: Mezcla SUBDERE, Libertad y Desarrollo, SINIM.

**GRÁFICO N° 2 Variación acumulada del FCM**



El gráfico muestra la variación del monto recaudado del FCM, los montos no están alterados por la variación del valor de la moneda ya que todos están corregidos al valor del año 2004. La explicación al aumento sostenido se debe buscar en las políticas de recaudación y en el crecimiento económico del país.

**GRÁFICO N° 3 Variación relativa anual**



El gráfico muestra el aumento y valor sostenido por la modificación de 1984, luego en el año 1990 influye la recesión económica mundial. El crecimiento tiende a cero en 1992 y aumenta paulatinamente hasta que en el Año 1995, por intervención gubernamental es estabilizado, situación que se repite el año 2002..

Tenemos antecedentes claros hasta el año 2006, pero existe la incógnita de lo que pasará con la modificación generada a finales del 2007.

### CUADRO N° 3

La evolución del FCM por fuente de financiamiento se presenta en el cuadro N° 2 (valores al año 2004 en Millones de \$)

EVOLUCION	Impuesto Territorial		Permisos de Circulación		Patentes Municipales		Otros	
	Valor	Var %	Valor	Var %	Valor	Var %	Valor	Var %
1984	79.863	--	14.421	---	3.970	---	0	---
1985	76.298	-4.1	17.684	22.6	3.485	-12.2	0	
1986	62.991	8.8	20.449	15.6	3.776	8.3	0	
1987	85.633	3.2	25.065	22.5	5.939	57.2	0	
1988	93.184	8.8	31.602	26.0	6.656	12.0	0	
1989	97.588	4.7	33.219	5.1	7.707	15.8	0	
1990	86.279	-11.6	32.798	-1.3	7.609	-1.3	0	
1991	110.408	28.0	31.124	-5.1	10.759	41.3	0	
1992	103.660	-6.1	36.530	17.3	9.573	-11.0	0	
1993	110.748	6.8	40.624	11.2	13.432	40.3	0	
1994	115.321	4.1	44.312	9.1	13.791	2.7	0	
1995	134.333	16.5	52.299	18.0	19.723	43.0	3.464	--
1996	156.782	16.7	53.891	3.0	25.594	29.8	6.941	100.3
1997	165.219	5.4	54.170	0.5	27.045	5.7	6.886	-0.8
1998	171.162	3.6	57.020	5.3	28.780	6.4	6.728	-2.3
1999	185.917	8.6	53.845	-5.6	33.041	14.8	10.089	49.9
2000	191.765	3.1	50.056	-7.0	34.227	3.6	9.687	-4.0
2001	206.003	7.4	63.730	27.3	40.454	18.2	10.050	3.7
2002	221.211	7.4	77.201	21.1	46.044	13.8	11.030	9.8
2003	227.306	2.8	80.550	4.3	52.987	15.1	10.893	-1.2
2004	252.842	11.2	79.666	-1.1	57.938	9.3	11.413	4.8

Esta tabla muestra la desagregación de los componentes del FCM y pueden servir de base para hacer un análisis más detallado de la composición del FCM y su variación en el tiempo de análisis.

El impacto del FCM en las comunas, se puede analizar desde dos aspectos absolutamente válidos; en parte se muestra la posición de la SUBDERE, que se podría considerar como voz oficial del Gobierno, que se basan en la orientación productiva de las comunas y por otra parte, están los análisis que para el estudio se pueden considerar como contraparte válida, que son las publicaciones del Instituto Libertad y Desarrollo y que se basan en la distribución de las comunas conforme a sus características de tamaño y condición de urbano o rural.

En ambas posiciones, para analizar el grado de dependencia de los municipios respecto del aporte que se hace desde el FCM, se descarta completamente las transferencias recibidas desde el Gobierno Central vía Proyectos o Programas como el FNDR o Fondo Nacional de Desarrollo Regional, IRAL o Inversión Regional de Asignación Local, el PMU o Programa de Mejoramiento Urbano en sus distintas modalidades, el PMB o Programa de Mejoramiento de Barrios, Programas de Pavimentación Compartida, FOSIS Fondo Solidario de Inversión Social, etcétera, ya que no constituyen un flujo permanente o suficientemente estable en el tiempo.

#### **6.1.1.- ANALISIS DE LIBERTAD Y DESARROLLO**

Según los análisis que presenta la Fundación Libertad y Desarrollo, para el año 2004 el municipio que presenta el menor grado de dependencia, los recursos provenientes del FCM sólo representaron el 1% del total de sus ingresos, en cambio, existen municipios con mayor grado de dependencia, en que los recursos del FCM significan más del 90% de sus ingresos totales.

Tomando como base la dependencia que se tiene del FCM respecto del total de ingresos, se muestra el siguiente cuadro:

#### Cuadro N° 4

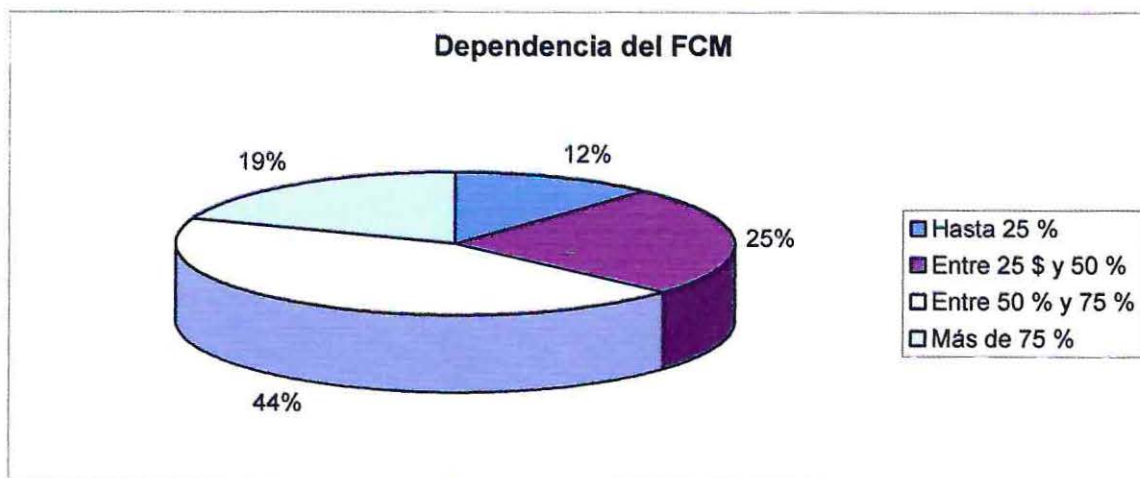
#### Dependencia del Fondo Común Municipal

FCM como % del total de ingresos	Número de Municipios
Hasta 25 %	40
Entre 25 % y 50 %	85
Entre 50 % y 75 %	150
Más de 75 %	66
<b>TOTAL</b>	<b>341</b>

Fuente: Libertad y Desarrollo

#### GRÁFICO N° 4

#### Dependencia del FCM



El gráfico muestra que al menos el 63 % de las comunas presenta una dependencia igual o mayor al 50% del FCM. Luego se verá que este grupo se asocia a las comunas chicas y preferentemente rurales.

Para un adecuado análisis de la dependencia del FCM, LyD tipifica las comunas de acuerdo a su grado de ruralidad y su tamaño de población. Para esto, se considera como rural las comunas donde al menos el 40% de la población vive en áreas rurales, según la categorización que hace el INE.

**Cuadro N° 5**

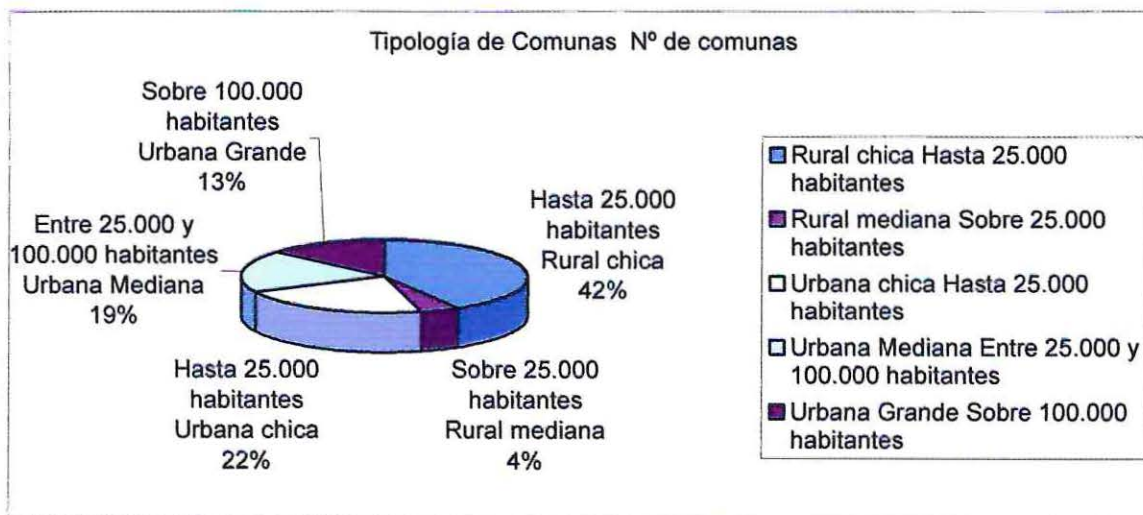
**Tipología de Comunas**

Tipo de Comuna	Tamaño Poblacional	N° de comunas
Rural chica	Hasta 25.000 habitantes	141
Rural mediana	Sobre 25.000 habitantes	15
Urbana chica	Hasta 25.000 habitantes	75
Urbana Mediana	Entre 25.000 y 100.000 habitantes	64
Urbana Grande	Sobre 100.000 habitantes	46

Origen Libertad y Desarrollo en Base Censo 2002.

**Gráfico N° 5**

**Tipología de comunas**



El gráfico ilustra adecuadamente la mayor cantidad de comunas chicas, y particularmente aquellas consideradas como rurales

En el cuadro siguiente, se muestra la distribución relativa de dependencia del FCM de los municipios respecto de su condición de ruralidad y tamaño; se puede apreciar que tanto en las comunas rurales como urbanas, entre un 62 y un 86 % dependen en más de un 50 % del FCM, dependencia que disminuye en la medida que aumenta el tamaño de la comuna.

## Cuadro Nº 6

### Grado de Dependencia del Fondo Común Municipal por tipo de comuna

DEPENDENCIA	RURAL		URBANA		
	Chica	Mediana	Chica	Mediana	Grande
Hasta 25 %	2	---	5	13	20
Entre 25 % y 50 %	17	4	23	25	16
Entre 50 % y 75 %	74	8	34	25	9
Más de 75 %	48	3	13	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>141</b>	<b>15</b>	<b>75</b>	<b>64</b>	<b>46</b>

Fuente: Libertad y Desarrollo, sobre la base de información del Censo 2002 y SINIM 2004.

#### 6.1.2.- PLANTEAMIENTO SUBDERE

Por otra parte, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior, a través del Departamento de Estudios Municipales de la División de Políticas y Estudios, también aborda el tema en el documento *“Tipología: Herramienta Base para el Reconocimiento de la Diversidad Comunal-Municipal”*, el cual analizaremos sucintamente..

Este Estudio, parte reconociendo que para categorizar adecuadamente a los municipios, -muy justificadamente a juicio de este relator- se deben considerar las siguientes variables:

- **Población** (último Censo vigente año 2002),
- **Grado de Ruralidad** (porcentaje de población rural Censo 2002),
- **Pobreza** (fuente CASEN 2000) y finalmente
- **Dependencia del FCM** (como relación entre ingresos desde el FCM e ingresos propios, base SINIM 2003)

Respecto a la variable ruralidad, se consideró que el concepto ruralidad resulta discutible, por cuanto los porcentajes resultan elevados en los sectores menos habitados (¿?) y que la población no necesariamente depende económicamente de la agricultura u

otra labor extractiva, por lo que se descarta esta variable, considerando que se incluye en la variable "Población".

En cuanto a la variable "Pobreza", se declara que se ha determinado que existe una estrecha y directa relación con la dependencia del FCM, y al no tener información CASEN de todas las comunas, el estudio se simplifica y se descarta la variable pobreza, considerando que está adecuadamente cubierta por la variable "Dependencia del FCM"

**Amerita no dejar pasar estas consideraciones, que aunque se analizarán más profundamente en el acápite CONCLUSIONES, constituyen un error basal en los principios de distribución del FCM**

Por considerar que sus características singulares los alejan de los principios de análisis, los Municipios de Las Condes, Santiago, Vitacura y Providencia se consideran como un grupo de excepción.

El resultado del Estudio establece que existirían 7 grupos de comunas-municipios categorizados del 1 al 7, más el grupo de Excepción, en que el número 1 corresponde al más "débil" y el número 7 al más "fuerte"

**CUADRO N° 7**

<b>GRUPO</b>	<b>Cantidad Municipios del Grupo</b>	<b>Población Total Censo 2002 Promedio</b>	<b>Relación FCM/Ing.Propios SINIM 2003 (%)</b>	<b>Población Rural Censo 2002 (%)</b>
Grupo 1	43	2.621	86	74
Grupo 2	56	7.400	75	52
Grupo 3	50	12.287	71	50
Grupo 4	74	20.324	66	39
Grupo 5	42	40.681	59	29
Grupo 6	50	112.825	42	6
Grupo 7	16	273.730	39	1
Excepción	4	163.265	3	0

Fuente: SUBDERE

**GRAFICO N° 6**

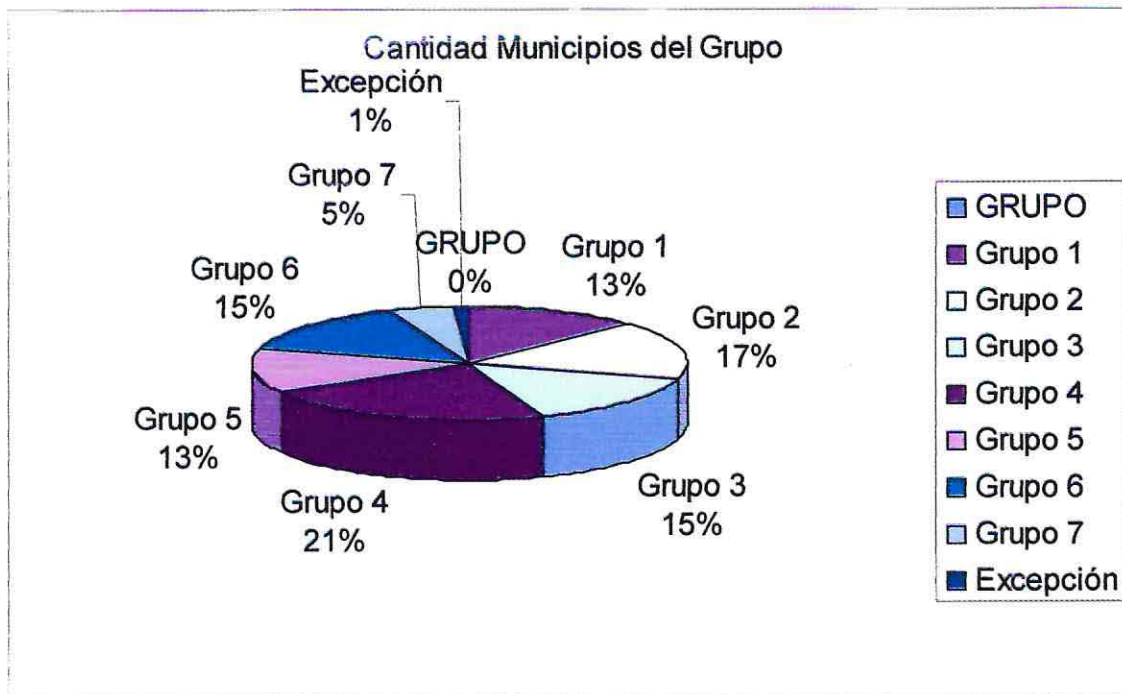


Gráfico: Distribución por Grupo según clasificación SUBDERE; visualmente se puede apreciar que los grupos 1 al 4 son claramente mayoritarios.

**GRÁFICO N° 7**

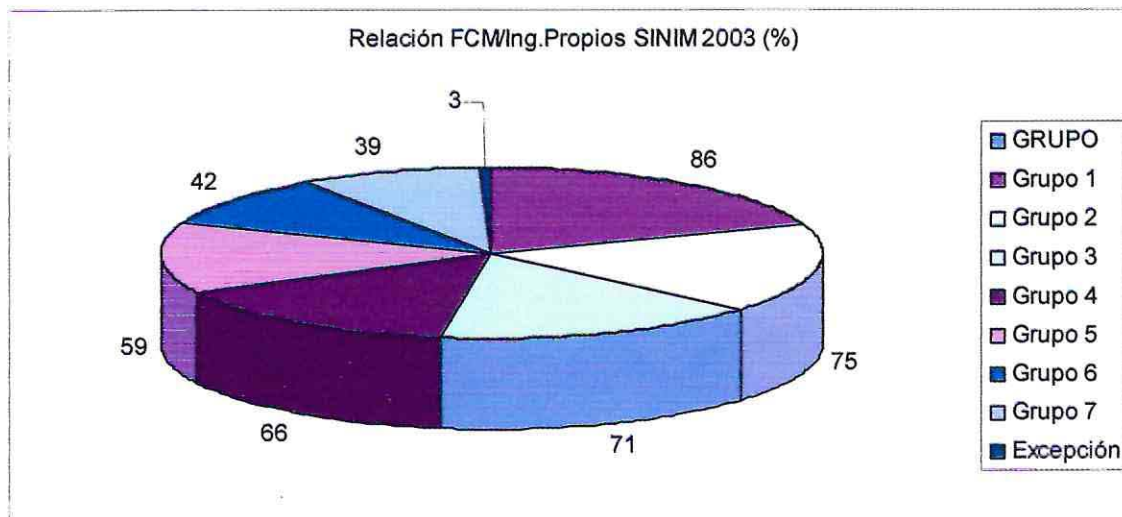


Gráfico que representa la dependencia de los municipios respecto del ingreso del FCM, se puede apreciar que hasta el Grupo 5 dependen en más de un 50 %, esto representa un total de casi un 80 % del total de los Municipios.

Complementa el documento incorporando la tendencia productiva característica comunal o de grupo de comunas, sin embargo se omite por no ser de interés para el tema que se analiza.

**Al igual que del Estudio presentado por Libertad y Desarrollo, la conclusión directa del agrupamiento planteado por la SUBDERE, es que a menor tamaño de las comunas mayor es la dependencia del FCM para su financiamiento. Esto, además de la condición de ruralidad asumida *a priori*.**

## **6.2.- COMPARACION DE LAS DOS ÚLTIMAS DEFINICIONES DEL FCM**

En este punto se presenta una comparación del impacto del FCM desde la condición vigente desde el año 1995 (durante 12 años) y el nuevo escenario generado por la aparición de la Ley 20.237.

### **6.2.1.- CONFORMACION DEL FCM**

Esta situación no varía sustancialmente en los casos y no se pretende cuestionar o analizar, por cuanto el centro de discusión se radica en la distribución, no su composición.

En cuanto a su conformación, este instrumento de política y administración financiera que permite la redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, está 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 7º 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 140 de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres.

4. Un cincuenta por ciento del derecho establecido en el N°7 del artículo 41 del Decreto Ley N°3063, de 1979, Ley de Rentas Municipales, en la transferencia de vehículos con permisos de circulación.
5. El aporte fiscal que conceda para este efecto la Ley de Presupuestos de la Nación.
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.

#### **6.2.2.- DISTRIBUCIÓN DEL FCM**

En cuanto a su distribución, recordemos que antes de la Ley 20.237, la distribución de este Fondo se establecía de la siguiente forma:

- En lo principal, el noventa por ciento del Fondo Común Municipal se distribuirá sobre la base de la siguiente fórmula:

1. Un diez por ciento por parte iguales entre las comunas.
2. Un diez por ciento en relación a la pobreza relativa de las comunas medida por el o los indicadores que establezca el reglamento.
3. Un quince por ciento en proporción directa a la población de cada comuna, considerando para su cálculo la población flotante en aquellas comunas señaladas en el decreto supremo del que hace mención el inciso tercero de la Ley de Rentas
4. 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.
5. Un treinta y cinco por ciento en proporción directa al promedio de los tres años precedentes al último año del trienio anterior, del menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

Mediante decreto supremo, expedido a través del Ministerio del Interior, se determinarán cada tres años los factores sobre la base de los cuales se fijarán los coeficientes de distribución de los recursos contemplados en este artículo.

- El diez por ciento restante, se establecerá anualmente, por decreto supremo, no pudiendo corresponder a cada municipalidad una cantidad superior a la suma de gasto en personal y en bienes y servicios de consumo, que se distribuirá sobre la base de la siguiente fórmula:

1. Un cincuenta por ciento para promover la eficiencia en la gestión municipal, teniendo en consideración el ingreso propio permanente y gastos en personal, en servicios a la comunidad, asistencia social, capacitación, niveles de inversión con recursos propios, el menor ingreso que presenten ciertas municipalidades para cubrir sus gastos de operación, los que correspondan a gastos en personal y en bienes y servicios de consumo y estar al día en los pagos por concepto de cotizaciones o imposiciones previsionales de los funcionarios municipales y de los trabajadores que se desempeñan en servicios traspasados, en virtud de lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 - 3.063, de 1979, del Ministerio del Interior, respecto de la administración directa de dichos servicios por el municipio o a través de corporaciones municipales.

Se entenderá que existe eficiencia en la gestión municipal, cuando al menos se destine una menor proporción del gasto operativo para realizar las funciones a ella asignadas, en relación con los ingresos propios de los años precedentes.

2. Un cincuenta por ciento para apoyar proyectos de prevención de emergencia o gastos derivados de ellas. (Art. 14, LOC de Municipalidades, Art. 38 Ley de Rentas Municipales).

### **6.2.3.- COMPARACIONES, REFLEXIONES Y COMENTARIOS**

Para un adecuado análisis, se presenta una comparación entre la situación legal existente hasta el año 2007, con las modificaciones introducidas por la Ley 20.237 (en negrita), seguido del comentario que parezca atinente.

El noventa por ciento del Fondo Común Municipal se distribuirá sobre la base de la siguiente fórmula:

1. Un diez por ciento por partes iguales entre las comunas.

**Se modifica a: 1. Un veinticinco por ciento por partes iguales entre las comunas del país.**

**Comentario:** La variación real corresponde a un 9 % inicial al 25 % final. Esta situación sin duda beneficia a las comunas de menor población, ya que consecuentemente corresponderá un mayor monto *per cápita* de la población atendida. Estas comunas, además se ven asociadas a la pobreza y al concepto de ruralidad.

El único aspecto lamentable, es que este aumento elimina por porcentaje al 5 % reservado para promover la eficiencia en la gestión municipal.

2. Un diez por ciento en relación a la pobreza relativa de las comunas medida por el o los indicadores que establezca el reglamento.

**Se modifica a: 2. Un diez por ciento en relación al número de pobres de la comuna, ponderado en relación con la población pobre del país**

**Comentario:** Varía de un 9 % a un 10 % real. Se debe hacer notar la diferencia de “pobreza relativa” usada en la definición anterior, a la expresión “número de pobres” que es más directa y no queda sujeta a interpretaciones, excepto las que se puedan introducir por el mecanismo de medición de pobreza, que deberá estar siempre vigente, constantemente revisado y actualizado.

3. Un quince por ciento en proporción directa a la población de cada comuna, considerando para su cálculo la población flotante en aquellas comunas señaladas en el decreto supremo del que hace mención el inciso tercero de la Ley de Rentas

**Se elimina como ítem separado, se relaciona con los menores ingresos propios.**

**Comentario:** Se analiza en el punto 4 subsiguiente.

4. 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.

**Se mantiene: 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.**

**Comentario:** Esta situación se mantiene con una distribución bastante homogénea, ya que compensa directamente a los Municipios por los predios no afectos al Impuesto Territorial, también se podría entender que “no generan renta”. Sin embargo, parece ser necesario incorporar un componente asociado al avalúo total de los predios exentos, ya que debe existir una diferencia entre un predio con avalúo cercano a cero y otro de avalúo próximo a los \$ 16.913.950 que constituye el límite de exención habitacional al segundo semestre del año 2008 en curso.

5. Un treinta y cinco por ciento en proporción directa al promedio de los tres años precedentes al último año del trienio anterior, del menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

**Se modifica a: 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.**

**Comentario:** Se simplifica el cálculo que abarcaba un período de 4 años a solo 1 año anterior, además permite una corrección rápida para los casos en que hayan existido situaciones que afecten de manera gravitante los ingresos, como puede ser la pérdida o disminución importante de la participación de una patente industrial. Puedo nombrar casos como la compra de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) por parte de CODELCO, lo que significó que el pago del 90 % de la patente de ENAMI se transformara al 10 % de la patente de CODELCO (ambas empresas “grandes” pagan una patente máxima).

También es importante señalar, que necesariamente se deben revisar los criterios para determinar las comunas en que se considerará la población flotante, cuesta entender porque comunas como Viña del Mar y Algarrobo no tengan característica de balneario para estos efectos; si tenemos que comunas como Quintero y Cartagena si se consideran balnearios, se puede presumir la componente social que afecta a la comuna por el traslado de personas que probablemente no contribuyan de manera importante al presupuesto del Municipio que los acoge, sin embargo, en tal sentido se debería

considerar también la migración transitoria que ocurre en las comunas de gran potencial agrícola con el fenómeno de los temporeros.

6 - El diez por ciento del FCM, no pudiendo corresponder a cada municipalidad una cantidad superior a la suma de gasto en personal y en bienes y servicios de consumo, que se distribuirá sobre la base de la siguiente fórmula:

1.- Un cincuenta por ciento para promover la eficiencia en la gestión municipal, teniendo en consideración el ingreso propio permanente y gastos en personal, en servicios a la comunidad, asistencia social, capacitación, niveles de inversión con recursos propios, el menor ingreso que presenten ciertas municipalidades para cubrir sus gastos de operación, los que correspondan a gastos en personal y en bienes y servicios de consumo y estar al día en los pagos por concepto de cotizaciones o imposiciones previsionales de los funcionarios municipales y de los trabajadores que se desempeñan en servicios traspasados, en virtud de lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N°1 - 3.063, de 1979, del Ministerio del Interior, respecto de la administración directa de dichos servicios por el municipio o a través de corporaciones municipales.

Se entenderá que existe eficiencia en la gestión municipal, cuando al menos se destine una menor proporción del gasto operativo para realizar las funciones a ella asignadas, en relación con los ingresos propios de los años precedentes.

2.- Un cincuenta por ciento para apoyar proyectos de prevención de emergencia o gastos derivados de ellas. (Art. 14, LOC de Municipalidades, Art. 38 Ley de Rentas Municipales)

***Se elimina la redistribución separada del 10 %, destinada a promover la eficiencia de la gestión y las situaciones de emergencia.***

**Comentario:** En el aspecto relacionado con la prevención de emergencias, parece existir consenso de que no es un aspecto que se deba canalizar a través del FCM, pues tal situación, si excede la capacidad comunal debe ser abordada por el Gobierno Central.

En cuanto a la desaparición del 5 % destinado a promover la eficiencia en la gestión, debe considerarse una pérdida por cuanto existían procedimientos claros y reconocibles para postular a su adjudicación. No obstante lo anterior, claramente los procedimientos necesitaban de un ajuste que básicamente reconociera la diferencia de los costos adicionales asociados al desempeño en los centros urbanos consolidados o fuera de ellos.

## 7.- PROPUESTA DE MEJORA

### 7.1.- REFLEXIÓN

Con el fin de justificar mi propuesta, quiero presentar la siguiente reflexión:

Como se dijo en la primera parte del trabajo, dentro de la división administrativa del Estado de Chile, a las Municipalidades les compete el gobierno local y su finalidad es “satisfacer las necesidades de la comunidad local...” y para esto cuentan con un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país” que se denomina Fondo Común Municipal (FCM). A su turno, la Ley 18.695 orgánica Constitucional de Municipalidades en su artículo 14° establece que al FCM tiene la función de “garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento”

Si miramos a las Municipalidades en un sentido gerencial, como empresas cuyo objetivo es el bien común o social, conceptualmente significaría que un porcentaje de sus ingresos, adecuadamente agrupado y *a posteriori* solidariamente compartido llamado Fondo Común Municipal, debería bastar para cumplir sus obligaciones y en consecuencia el resto de sus ingresos llamados “Ingresos Propios” correspondería a utilidades o un fondo de capitalización. Dado que estas “empresas” no persiguen fines de lucro y no requieren o no resulta prioritario capitalizarse, este remanente necesariamente debe convertirse en inversión, que para el caso llamaríamos “inversión social”.

La realidad es que el FCM *per se*, es insuficiente para financiar las obligaciones que le asisten a las municipalidades por lo que estas deben recurrir a sus “Ingresos Propios” para cubrir los déficit del FCM, con lo que la inversión social tiende a cero, en consecuencia esta Inversión Social en la gran mayoría de las comunas se limitará a un llamado de ayuda para que con recursos externos a cada comuna, se ejecuten los proyectos, Programas u obras físicas necesarias, cuyo único o principal financista será el Fisco de Chile, entiéndase el Gobierno Central a través de sus mecanismos de inversión como la Decisión Sectorial (IDS), Sectorial de Asignación Regional (ISAR), o Regional de Asignación Local (IRAL), situación de la que se puede exceptuar a las comunas del Grupo 7 o de excepción según la clasificación SUBDERE (más de 273.730 habitantes). En consecuencia, el éxito de cada Municipio, más allá de

una adecuada gestión en sus gastos de mantenimiento, o del manejo de los recursos preasignados de los Ministerios de Salud y Educación para los Servicios Traspasados, se reflejará en las obras que pueda presentar a su población, para lo cual requerirá necesariamente de aportes externos.

La situación actual no potencia una mejor gestión, en el sentido que a la Municipalidad le corresponde "... *satisfacer las necesidades de la comunidad local*", se limita a considerar los resultados anuales en que tanto peor sean sus resultados o índices, mejor será su cuota de participación en el FCM y probablemente recibirá recursos externos para inversión social. Para entender esto, resulta conveniente recordar que un 10 % del FCM se asigna en relación al número de pobres (encuesta CASEN) y un 35 % en relación a los menores ingresos propios, es decir a mayor cantidad de pobres (sin casa, sin empleo, baja escolaridad, etc) y a menores ingresos propios generados, se obtiene una mayor participación del FCM.

Los estudios que se mencionaron en el trabajo, ineludiblemente concluyen que a menor tamaño y mayor grado de ruralidad, es mayor la dependencia del FCM, lo cual no resulta difícil de entender si se considera lo siguiente:

- las comunas de mayor tamaño poblacional son eminentemente urbanas consolidadas, tienen una extensión territorial limitada, servicios básicos completos, cercanía de los centros de producción y venta, posibilidad de compras en grandes volúmenes, en general son atractivas para vivir; sus problemas se relacionan con la alta densidad poblacional, el transporte urbano, el aseo y la mantención del mobiliario urbano, la selección de inversiones, la seguridad, etc.
- en el otro extremo, los municipios con menor tamaño poblacional y ruralidad, incurren en enormes gastos para atender población dispersa, traslado de estudiantes y enfermos por falta de locomoción colectiva; mantención de escuelas con bajo número de alumnos, internados, rondas médicas, subsidios indirectos no estandarizados, como reparación de viviendas, suministro de insumos médicos y escolares, rotación frecuente de profesionales o carencia temporal de estos.

## **7.2.- LA PROPOSICIÓN**

**OBJETIVOS:** Se necesita presentar una propuesta que corrija las distorsiones detectadas en el mecanismo de redistribución de recursos municipales, llamado Fondo Común Municipal.

Condiciones que se requieren cumplir:

- Debe ser aprobado como Ley, en consecuencia, se deben manejar montos o porcentajes basados en estudios acabados o experiencias comprobables.
- No debe ser de decisión discrecional del Gobierno, sino que debe ser posible de obtener por mérito propio
- Los indicadores a utilizar para comparar deben reconocer las diferencias entre las comunas y sus realidades locales
- Su aplicación debe considerar el impacto en los presupuestos locales y no generar situaciones de privilegio.
- El mayor aporte debe tener una componente de inversión, no solo gasto.

### **PROPUESTA:**

La propuesta entonces sería reponer al menos un 5 % del FCM para favorecer la eficiencia en la gestión, pero discriminando positivamente las comunas-municipios de baja densidad poblacional, rescatando y mejorando el antiguo esquema de distribución del 5 %, con las siguientes posibles variantes:

- El fondo debe ser concursable, no discrecional del Ejecutivo.
- Debe favorecer a comunas que pertenezcan al menos a los grupos 1 a 4 de la clasificación SUBDERE, en las que además tendrá un mayor impacto, recordando que estas comunas tienen porcentualmente mayor población rural y relación recursos FCM/Propios, y menor población total..
- No obstante, el monto asignado al o los municipios beneficiados no debería exceder un determinado porcentaje de su presupuesto promedio anual.
- Los favorecidos no deberían repetirse en un cierto período, que podría ser de 3 años. Esto, para evitar que el mismo beneficio mantenga comunas en posición de privilegio.

- Los factores de cálculo de los Indicadores de Gestión, deben excluir los componentes propios de la condición de ruralidad, es decir, en personal no considerar como gasto las asignaciones de zona, viáticos y otros, para hacerlos comparables con los municipios en los que no se da esta situación. En los cálculos de consumo se deben corregir los recargos por distancia o por traslado; así como los incurridos en la comunicación vía satélite, notoriamente más cara que la tradicional de red fija o celular.
- No se debería considerar a los Servicios Traspasados para los cálculos de indicadores de gestión, por su condición especializada y porque claramente tienen mayor costo cuanto más rural o dispersa se encuentra la población.
- Finalmente, debe tenerse en cuenta el aspecto gerencial que se señaló anteriormente. Por una parte, debería considerarse como obligatorio mantener una cierta "cartera de proyectos" debidamente aprobados por los procedimientos que establece el MIDEPLAN, que equivalen a tener proyectos en condición de RS (Recomendado Sin Observaciones), que coincidan con las políticas de Decisión Regional que comprenden la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL). Por otra parte, este beneficio debería estar, al menos parcialmente, comprometido con las políticas regionales de inversión, que para el caso serían de inversión municipal.

## **8.- RESULTADOS ESPERADOS**

La medida propuesta en sí, no es nueva o novedosa, es lo suficientemente convencional como para no producir grandes reparos en los municipios que no puedan optar a este beneficio, ya que de alguna manera, esta situación operó durante 12 años, lamentablemente beneficiando mayoritariamente a quienes no tienen costos asociados, como son los grandes municipios urbanos.

El hecho de discriminar positivamente a los municipios de menor población y mayor ruralidad, como las correcciones planteadas a los cálculos de indicadores, además

del mayor impacto económico que se puede lograr, convertiría a este exiguo 5 % del total en una herramienta eficaz para potenciar el desarrollo de estas comunas

Este impacto económico esperado en municipios de los grupos 1 al 4 SUBDERE, resultará de sumo interés para aquellos municipios que por su condición, se puedan llamar sus pares, producirá sin duda un aumento del interés por lograr una mayor eficiencia en sus gastos de funcionamiento en los términos determinados por el Ejecutivo y una mayor transparencia al estar expuesto a interesados distintos a los órganos tradicionales de control.

## **9.- CONCLUSIONES**

Al principio del punto 7.- se presentó una reflexión, consiste en mirar a las Municipalidades con un sentido gerencial, dentro de los límites que nos permite y que nos obliga la legislación vigente; esta legislación establece que el *“satisfacer las necesidades de la comunidad local...”* es la función prioritaria de las Municipalidades, para lo cual cuenta con el FCM como un *“mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país,”* el que tiene la función de *“garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento”*, por lo que teóricamente el FCM debería ser autosuficiente para cubrir las necesidades de los Municipios, sin tocar los Ingresos Propios, los que en consecuencia deberían transformarse en Inversión Social.

La experiencia nos señala que esto no es así, la realidad es que la suma del FCM con los Ingresos Propios normalmente cubre escasamente las obligaciones de la gran mayoría de los Municipios, las Administraciones locales tienden a generar sus propios esquemas de gastos, distorsionando los elementos que los haría comparables. La posibilidad de generar interés en unificar los patrones de medición, necesita la presencia del Administrador Público, quien debe generar las condiciones necesarias para que esto se produzca; lo que una vez logrado se proyectará hacia el exterior de la Institución para captar los recursos externos necesarios para la Inversión Pública local y transformar la simple Administración en una Administración exitosa..

La posibilidad de lograr mayores recursos ordenando y haciendo eficiente el gasto interno, es la forma ideal de alcanzar la condición de Administración exitosa.

## **10.- BIBLIOGRAFÍA**

- Constitución Política de la República
- Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades
- Ley de Rentas Municipales
- Páginas web institucionales, SUBDERE, MIDEPLAN
- Páginas web Instituto Libertad y Desarrollo