



ANÁLISIS DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

**AFE PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Alumno: Álvaro Acuña Castillo
Profesor Guía: Óscar Landerretche Moreno**

Santiago, Septiembre 2022



UNIVERSIDAD DE CHILE
Taller de Tesis - AFE
Maestría en Políticas Públicas
Otoño 2022

Autor: Álvaro Acuña Castillo

Tema: Análisis del Fondo Común Municipal

Entrega Final - 03 de julio

1. Presentación.

El Fondo Común Municipal (de ahora en adelante “FCM” o “Fondo”, indistintamente), es un instrumento de política pública definido en la actual Constitución Política de la República ¹) como “mecanismo de distribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país”.

A su vez, las municipalidades son el estamento político más cercano a la población y a sus necesidades. Son las primeras proveedoras de las de bienes y servicios públicos a sus comunidades locales (Cortés y Dusan, 2016), para lo cual requieren de un sistema financiero robusto. En este contexto actúa el Fondo.

Su relevancia es tal que según los datos obtenidos desde el Servicio Nacional de Información Municipal (SINIM ²) para el año 2020, el FCM correspondió al 46 % de los ingresos municipales y un 88 % de las municipalidades dependió presupuestariamente del Fondo casi en su totalidad.

En estricto rigor, el objetivo del Fondo, de redistribuir solidariamente desde los municipios más ricos hacia los demás sí se cumple. Sin embargo, los

¹ Artículo N° 122 de la carta magna, capítulo XIV – Gobierno y Administración Interior del Estado, sección Administración Comuna.

² Pertenciente a la División Municipalidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Es una plataforma de autorreporte de información periódica y su página web es www.sinim.cl



problemas surgen al revisar las externalidades que generara, basadas en sus fundamentos estructurales.

Los municipios que administran comunas de mayor concentración de poder adquisitivo, con mayor capacidad tributaria y/o más población, recaudan más que aquellas que administran comunas rurales, menos pobladas y con más exenciones tributarias. Entonces, los montos potencialmente recaudables están directamente relacionados al nivel de desarrollo socioeconómico de la comuna (Galaz y Peralta, 2018).

Chile es un país inmensamente centralizado. Ha habido una *hipercentralización* de poderes junto con una *hiperconcentración* de población y recursos (OCDE, 2019). Como hecho estilizado, según este mismo estudio, en la zona metropolitana de Santiago habita el 41 % de la población, cuando su área solo cubre el 2,1 % del territorio nacional. Por tanto, no es de extrañar que las desigualdades partan por acá.

A modo de ejemplo, de acuerdo con datos del SINIM 2020 la comuna de Las Condes percibió un ingreso total de 298 mil millones de pesos, del cual sólo un 1,25 % (3,7 mil millones de pesos) correspondió a aportes del Fondo. Por su parte, Lo Espejo, una comuna con un bajo nivel de calidad de vida (Índice de Calidad de Vida Urbana, 2020) percibió 16,6 mil millones de pesos, de los cuales un 62,29 % fueron aportados por el FCM.

Este trabajo quiere dejar en evidencia la importancia del FCM, demostrando su influencia en la reducción de las desigualdades entre los municipios y también identificar las falencias estructurales que derivan en su excesiva dependencia presupuestaria, así como una baja capacidad de generación de recursos propios.

Para ello, se utilizará la información del SINIM para realizar un análisis de datos, basándolo en la revisión de literatura comparada y evidencia internacional. Las secciones que lo componen son las siguientes; (1) Antecedentes Generales, (2) Marco Conceptual y Comparativa Internacional, (3) Descripción Metodológica, (4) Resultados y (5) Conclusiones y Extensiones.



2. Antecedentes Generales.

Hasta fines de los años '60, los municipios chilenos tenían un conjunto acotado de funciones, así como una dependencia prácticamente total en los recursos que podía transferirles el nivel central. Sin embargo, un particular proceso de descentralización comenzó en Chile durante la segunda mitad de los años 1970, con importantes cambios financieros y administrativos, además de la eliminación de atribuciones democráticas.

Se trató de un conjunto de políticas de desconcentración y limitación del rol del Estado central, buscando reducir su tamaño. Las municipalidades comenzaron a ser los principales proveedores de variados bienes y servicios públicos. Se le transfirieron impuestos normalmente centralizados y durante los años '80 fueron las administradoras de la educación pública primaria y secundaria, así como de la mayor parte de los establecimientos de salud primaria (Cortés y Paredes, 2016). Los alcaldes pasaron a ser designados por el Poder Ejecutivo desde el nivel central (hasta las elecciones de 1992), configurando una estructura de poder unitario

Hasta el año 1979, las municipalidades debían financiarse individualmente, lo que resultaba insuficiente. Por ello aparece en escena el Fondo Común Municipal, con el objetivo de redistribuir recursos para paliar las desigualdades territoriales. Definido en el artículo N° 122 de la vigente Constitución Política de 1980 y configurado actualmente por la Ley N° 20.237 de 2007 que modificó la Ley de Rentas Municipales de 1979 (Decreto con Fuerza de Ley N°3063) y la Ley Orgánica Constitucional (LOCE) de Municipalidades N° 18.695 de 1988. Finalmente, la última modificación que afectó al FCM mediante la Ley N° 20.922 de 2016 donde casi se quintuplicó el aporte fiscal permanente.

El financiamiento municipal queda resumido en el siguiente esquema.



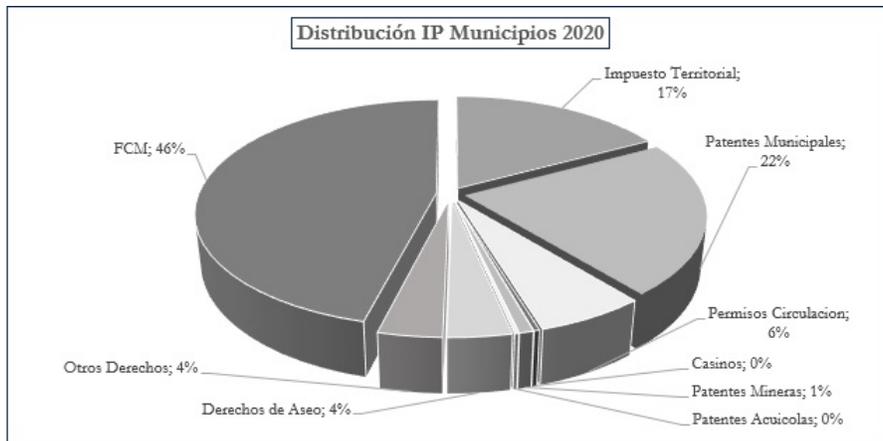
(1) Ingresos Tributarios	(2) Derechos Municipales	(3) FONDO COMÚN MUNICIPAL	(4) Transferencias desde la Subdere.	(5) Otras Transferencias desde el Nivel Central	(6) Transferencias para Servicios Delegados
Impuesto Territorial (Contribuciones)	Derechos de Aseo		Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	Fondos Concursables	Educación
Patentes Municipales			Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)		
Permisos de Circulación	Otros Derechos Varios		Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	Otros Programas	Salud Primaria (APS)
Casinos (Ley N° 19.995)					
Patentes Mineras y Acuícolas (Leyes N° 19.143 y 20.033)					

Fuente: Elaboración Propia en base LOCE N° 18.695 y sus modificaciones e Info. SINIM.

Las columnas (4), (5) y (6) corresponden a transferencias del Gobierno Central y no serán consideradas para el desarrollo de este trabajo. La suma de las columnas (1) y (2) corresponden por definición de la SUBDERE a los Ingresos Propios Permanentes (IPP). Si se le incluye la columna (2), el FCM, se obtienen los Ingresos Propios (IP). De esta forma, se obtiene la siguiente fórmula:

$$IPP_t + FCM_t = IP_t$$

La tabla anterior muestra ocho fuentes de ingreso de los IP repartidas entre las columnas (1), (2) y (3). El gráfico a continuación muestra la participación relativa de cada uno de estos.



Fuente: Elaboración Propia en base a información del SINIM 2020.



Destaca el FCM como la partida de mayor aporte relativo a los IP con un 46 %, seguido por las patentes municipales (22 %) y los impuestos territoriales remanentes luego del aporte de dineros al fondo (17 %). Entre las tres llegan al 85 % del total de los IP. Si se consideran además el impuesto por permiso de circulación, este monto llega al 91 %, dejando en evidencia que el financiamiento municipal es totalmente dependiente de las tributaciones. La composición del FCM se resume en la tabla a continuación, según lo establece el artículo N° 14 de la LOCE de Municipalidades:

COMPOSICIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL - FCM			
ITEM	Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura	Resto de las Comunas	Incidencia Aprox. en el FCM
Impuesto Territorial	65%	60%	58%
Permisos de Circulación	62,5%		23%
Patentes Comerciales	55% Santiago	0%	12%
	65% Providencia, Las Condes y Vitacura		
Transferencias de Vehículo (1,5% de impuesto)	50%		3%
Recaudación multas de tránsito:			
↳ Equipos de Registro de Infracciones	Fotorradares 100%		1%
↳ infracciones en Carreteras Concesionadas	Peaje TAG: 50%		
Impuesto Territorial de inmuebles fiscales Decreto N° 1187/2005	100%		0%
Aporte Fiscal Permanente de 1.052.000 UTM (Ley N° 20.922 desde el año 2016)	-		3%

Fuente: Elaboración Propia en base LOCE N° 18.695 y sus modificaciones e Info. SINIM.

El aporte fiscal permanente anual, considerado en la Ley de Presupuestos de la Nación, equivalente en pesos chilenos a 1.052.000 Unidades Tributarias Mensuales, al valor de agosto del año precedente ³. Comenzó a impartir el año 2018 y su objetivo fue absorber los gastos que implicó al traspaso de funcionarios municipales que iban a ser contratados bajo la modalidad de planta (Ley N° 20.922/2016) para así no afectar los IP de cada municipio. Previo a esta modificación, el aporte fiscal era de 218.000 UTM desde 2005 (Ley N° 20.033). En años anteriores, el monto que aportaba al fisco dependía de la Ley de Presupuestos de la Nación y era muy variable (Galaz y Peralta, 2019).

La diferenciación del aporte de las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura respecto a las demás, se debe a que históricamente son

³Monto equivalente a aproximadamente 55 mil millones de pesos chilenos.



las que más recursos han generado. Se consideró esta particularidad durante la discusión de la LOCM a mediados los años '80 (Horst, 2009) y se ha mantenido hasta hoy. Una vez creada la municipalidad de Vitacura (en 1991, a partir de la subdivisión de Las Condes y Lo Barnechea), se agregó al conjunto de comunas más aportadoras para las modificaciones hechas al Fondo en 2005.

Respecto a este último tributo, usando la información disponible en el SINIM entre los años 2015 y 2020, su incidencia en el FCM es de un 58 %, seguido por los permisos de circulación (23 %) y las patentes comerciales (12 %). En cuanto al aporte fiscal permanente, única remesa entregada por el fisco a las municipalidades sin ningún tipo de condición o reglamento de uso, su peso dentro del fondo es cercano al 3,5 %. Se transfiere en cuatro remesas durante el año, determinadas por Decreto (en 2022 corresponden a los meses de marzo, junio, octubre y diciembre).

Volviendo a los impuestos territoriales, es importante notar que es un instrumento administrado por el Gobierno Central, cuyo cobro y gestión dependen del Servicio de Impuestos Internos (SII) y su recaudación de la Tesorería General de la República (TGR). Además, las exenciones a este tributo son definidas por Ley (Pérez, 2016). Pese a su incidencia e importancia en las finanzas municipales (IPP + FCM), los municipios poco pueden influir en las decisiones relativas a las contribuciones. La base tributable es definida por el Gobierno Central (Bravo, 2014), del cual las municipalidades están excluidas.

Respecto a los permisos de circulación, si bien es el SII quien define el avalúo fiscal de los vehículos, son las municipalidades las encargadas de recaudar este impuesto y depende exclusivamente de su gestión. Algo parecido pasa con las patentes comerciales; los municipios tienen la potestad de fijar la tasa a cobrar, pero también dependerá de su capacidad fiscalizadora y recaudadora.

Influye el poco nivel de capital humano calificado para desarrollar estas tareas, especialmente en los municipios de menores recursos (Pérez, 2016).



También se presenta un asunto discrecional relativo a los intereses políticos del alcalde de turno y del consejo municipal (Bravo, 2014). Fiscalizar y recaudar el pago de impuestos podría, por ejemplo, perjudicar en una reelección.

La actual estructura de repartición del FCM, vigente desde 2008 con la Ley N° 20.237, contempla cuatro indicadores ponderados de distribución de montos, lo que genera un coeficiente que va entre 0 y 1, representando un porcentaje del total del fondo para la comuna “i” según la siguiente expresión:

$$FCM(i) = 0,25 * IPI_i + 0,35 * IIP_i + 0,10 * IPC_i + 0,30 * IXC_i$$

donde,

1. IPI - 25 % por partes iguales para cada municipio
2. IIP - 35 % en caso de que el municipio tenga menores IPP per-cápita respecto al año anterior.
3. IPC - 10 % según el número de pobres que vivan en la comuna, ponderando ese total con la cantidad de pobres del país.
4. IXC - 30 % en relación con el total de predios exentos de pagar impuesto territorial de cada comuna, respecto al total nacional.

Algunos puntos para considerar; la información relacionada al número de pobres es entregada por el Ministerio de Desarrollo Social vía la encuesta CASEN, mientras que el total de población estimada para el cálculo de los IPP per-cápita (IPP pc) es un dato aportado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) para considerar ajustar vía población flotante en caso de que la comuna se trate de un balneario o destino turístico.

Considerando los puntos (1) y (2), el 60 % del monto recibido por cada municipalidad desde el FCM desincentiva la generación de ingresos municipales propios, ya que son transferencias prácticamente garantizadas, sin costos



administrativos asociados y sin mayores condiciones que cumplir, especialmente el IPI.

Mientras, el 40 % contemplado en los puntos (3) y (4) refleja el carácter de redistribución solidaria del fondo, definido por la Constitución; asistir indistintamente a las municipalidades con sus propios recursos (Henríquez y Fuenzalida, 2011), según las diferentes capacidades de financiamiento, índices de población socioeconómicamente más vulnerable y otras necesidades locales, afectadas por las decisiones tributarias tomadas en el Nivel.

Adicionalmente, se incorporó un mecanismo de estabilización, que compensa a las municipalidades que ven reducidos sus montos provisorios respecto al monto estimado calculado el año anterior. Si el provisorio resulta ser menor al estimado, se considera una nueva distribución dentro del FCM, donde las municipalidades que sí reciban un monto provisorio mayor al estimado compensarán a las que no, en sus mismas magnitudes, hasta que ambos montos queden igualados.

Una vez confirmados los montos definitivos, la TGR procede a transferir los montos de manera mensual, según lo estipulado en el artículo N° 60 del DFL N° 3063. Son dos remesas mensuales. La primera se paga dentro de los primeros quince primeros días y corresponde a un anticipo del total mensual por a lo menos un 80 % de lo recaudado el mes anterior del año precedente. Por ejemplo, el monto a pagarse como anticipo para marzo del año t corresponde al 80 % de lo que se recaudó en febrero del año $t-1$; esta lógica les permite a los municipios estimar un piso mínimo de los que recibirán y prever así sus gastos mensuales.

La segunda remesa se paga los últimos quince días del mes y corresponde a la recaudación efectiva del mes anterior del mismo año en curso, descontando el monto del anticipo de la primera remesa. Se le denomina avance.

Cabe mencionar que, a las municipalidades de Santiago, Las Condes, Providencia y Vitacura no se les entregan avances. De hacerlo, el mecanismo tendría problemas de liquidez mensual (Galaz y Peralta, 2019). Tampoco



hay avances en caso de que su monto correspondiente del año t sea inferior al monto del anticipo entregado, indexado al año $t-1$. En otras palabras, puede haber transferencias negativas cuando los montos anticipados estén muy elevados respecto del año siguiente.

A este proceso de pago se le deben asignar los montos correspondientes a los aportes fiscales permanentes y los respectivos descuentos contemplados en la Ley N° 19.704 del año 2000, correspondientes a los aportes especiales al municipio de Isla de Pascua.

3. Marco Conceptual y Comparativa Internacional.

El sistema de financiamiento municipal se enmarca en lo que en la literatura se describe como un desequilibrio fiscal horizontal (Galaz y Peralta, 2019). Se debe recursos insuficientes para financiar las distintas unidades en un mismo nivel político de gobernabilidad; es decir, entre municipalidades o gobiernos locales. El principal motivo son sus diferentes capacidades fiscales; bases económicas, gastos y costos por provisión de bienes y servicios.

El FCM está entendido como el mecanismo a atacar estas diferencias fiscales, donde se incluye una variada gama de municipalidades con disparidades significativas, ricas y pobres, urbanas y rurales, de alta, media o baja población y distintas actividades económicas, lo que hace variar la capacidad de recaudación tributaria de cada una de estas, dado que para todas rige la misma tasa impositiva.

La OCDE (2019) reconoce una diversidad extrema para el caso chileno, comparando con el resto de los países de esta organización mundial. En la tabla siguiente se puede ver la comparación.

Población	% Municipalidades Chile	% OCDE
< 2.000 hab.	5%	30%
Entre 2.000 y 4.999 hab.	5%	10%
Entre 5.000 y 20.000 hab.	41%	23%
> 20.000 hab.	49%	37%

Fuente: Informe Revisión de Gobernabilidad Múltiple en Chile, OCDE 2019.



También es importante considerar que el 64 % de la población vive en territorios urbanos y los niveles de pobreza varían de 0,3 % en Vitacura a un 60 % en Alto Biobío. Por lo demás, el 21 % de las municipalidades, para el año 2019, tenían niveles de pobreza superior al 30 % (OCDE, 2019). Pese a ello, el financiamiento de las municipalidades es uniforme para todas de acuerdo con la LOCM, justificando la mecánica del FCM, definida como un sistema de equalización fiscal enfocado en los ingresos (Henríquez y Fuenzalida, 2011). Son transferencias donde se privilegia el resultado distributivo por sobre los indicadores de eficiencia, transparencia o autonomía de los gobiernos locales, homogenizando las distintas bases impositivas de cada municipio.

Considerando la distribución de habitantes entre las municipalidades, son las comunas urbanas las que financian a las rurales, dado que a tienen mayor base tributarias y presentan mayores economías de escala al calcular sus costos por provisión de servicios (Galaz y Peralta, 2019). Sin embargo, sus costos promedio son superiores y sus estructuras sociales son más complejas, por lo que un sistema de equalización enfocado en ingresos no es suficiente para conseguir un mayor nivel de financiamiento. Por tanto, considerando los niveles de desigualdad urbana presentes en el Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción, muchas de sus comunas (y habitantes) no se ven beneficiadas.

Otro punto que levanta la literatura son los criterios de repartición. Se recomiendan distribuir en base a criterios no discrecionales que permitan identificar los tipos de municipios, indicando sus necesidades y heterogeneidades (Cortés y Paredes, 2016). LA fórmula de cálculo del FCM debiese incorporar información que logre identificar la capacidad fiscal máxima posible de las municipalidades y no lo efectivamente recaudado (Bravo, 2014), lo que le garantizaría un criterio técnico por sobre uno político. Un alcalde en período de reelección, por ejemplo, podría decidir no cobrar tributos en su municipio, con el fin de obtener la simpatía y venia de sus eventuales electores para un nuevo período alcaldicio.

Un mayor aporte fiscal permanente, en concordancia con los demás países,



también es un elemento para analizar, pero con criterios que incentiven a una mejor gestión municipal y recaudación fiscal. Otra fuente de mayores ingresos podría ser la inclusión de más comunas al grupo de municipalidades con aporte diferenciado, como es el caso de Lo Barnechea (Pérez, 2016).

Comparando el Fondo con otros países, es importante notar que es bastante poco común, tanto entre los países de la OCDE como en América Latina. Esto, pues está compuesto en un 97 % por recursos de los mismos municipios (Bravo, 2014), a diferencia de otros sistemas de ecualización donde se aprecia una mixtura en el origen de los recursos, siendo considerablemente más importante los provenientes desde el nivel central.

Así es como en Grecia, Islandia, Países Bajos, Noruega, Suecia y Turquía, las transferencias desde el fisco corresponden en promedio a un 72 %. En Suiza, Corea del Sur y Austria, estas corresponden a un 77 %, 82 % y 49 % respectivamente (Henríquez y Fuenzalida, 2011). Para el caso de España, donde existen comunidades autónomas entre los gobiernos locales y el central, su principal fuente de financiamiento son transferencias que estas reciben de una mixtura de impuestos que luego son repartidos con criterios de distribución.

También se han creado fondos de ecualización para paliar inequidades territoriales producidas por densidad poblacional o PIB per cápita, entre otros aspectos (Galaz y Peralta, 2019).

En Latino América, para el caso peruano, las principales fuentes de ingresos de sus municipalidades son una transferencia desde el nivel central en un 30 %, impuestos locales en un 10 % y un canon minero por la explotación económica de sus recursos naturales 40 %, vale decir, casi la misma preponderancia que el FCM dentro de las finanzas municipales chilenas.

En aquellos países federales como Alemania, el 40 % de los ingresos provienen del cobro de impuestos locales y el 60 % de transferencias desde el Nivel Central.



4. Descripción Metodológica.

Un aspecto interesante de revisar para este trabajo es la relación de las distintas municipalidades respecto al FCM. Ya en la sección de Antecedentes Generales se ve que el peso relativo del fondo por sí solo supera al 40% de los IP para el año 2020. Se puede inferir entonces que el nivel de dependencia es considerable.

En la literatura revisada existe una caracterización de municipalidades, según el aporte y los beneficios netos que cada recibe del fondo común (Horst, 2009), lo que permite determinar su grado de dependencia. Utilizando información del SINIM para el año 2020, se contraponen los montos entregados y luego recibidos y se categorizan en base a la relación numérica de estos, llegando al siguiente cuadro.

Categoría	Total Municipios	% Total Municipios
Gran Aportador	5	1,4%
Aportador	12	3,5%
Receptor - Aportador	25	7,2%
Receptor	164	47,5%
Receptor Neto	139	40,3%
	345	

Fuente: Elaboración Propia en base a información del SINIM 2020.

Las categorías se definen a continuación:

1. Gran Aportador: municipios cuyo aporte es entre 7 y 31 veces el monto que reciben luego de la distribución. Son todas comunas del Gran Santiago, cuatro perteneciente al sector oriente de la capital, bastante homogéneas en cuanto a sus características financieras.
2. Aportador: municipios que siguen reciben un monto menor respecto a lo que aportan al FCM, pero en menor es magnitudes; la relación va desde las 1 a 2 veces. Este grupo está compuesto por 7 municipios de la RM, dos de la Región de Valparaíso, uno de la Región de O'Higgins

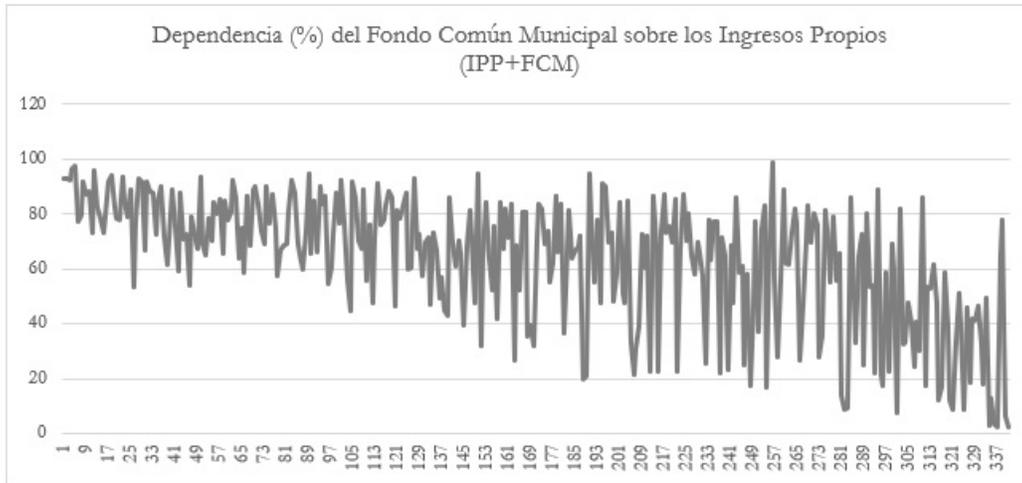


y dos de la Región del Maule. Todas de la zona central de Chile.

3. Receptor / Aportador: grupo de municipios donde sus aportes representan aproximadamente entre un 50 % y un 90 % de lo que reciben desde el fondo. La composición geográfica es más heterogénea, aparecen regiones tanto del norte grande como de la Región de Los Lagos. A priori, se podría suponer que algunos de estos municipios podrían estar en la categoría de Aportador, dado su nivel de generación de IP. Sin embargo, esta categorización evidencia problemas financieros estructurales que los hacen dependientes del FCM. Es el caso por ejemplo de Antofagasta, Papudo y Puesto Varas, entre otros.
4. Receptor: 164 municipalidades cuyo aporte el fondo es superado en el orden del 10 % al 40 % de lo que reciben desde el fondo. Su ubicación geográfica abarca todo el territorio nacional, no pudiendo distinguir algún patrón común más que su incapacidad de generar más recursos . Hay acá 24 comunas de la RM (15 del Gran Santiago).
5. Receptor Neto: 139 municipios para la cuales los IP son tendientes a cero, aportando menos de un 1 % de lo reciben desde el FCM. Destaca el hecho de que 4 de sus municipios corresponden a Santiago Sur, de bajos niveles socioeconómicos.

De esta caracterización, es evidente la dependencia de prácticamente el total de los municipios al FCM, llegando a ser crítico para al menos el 88 % de estos. Visto desde otro punto, el sistema de financiamiento depende casi exclusivamente de 5 municipios.

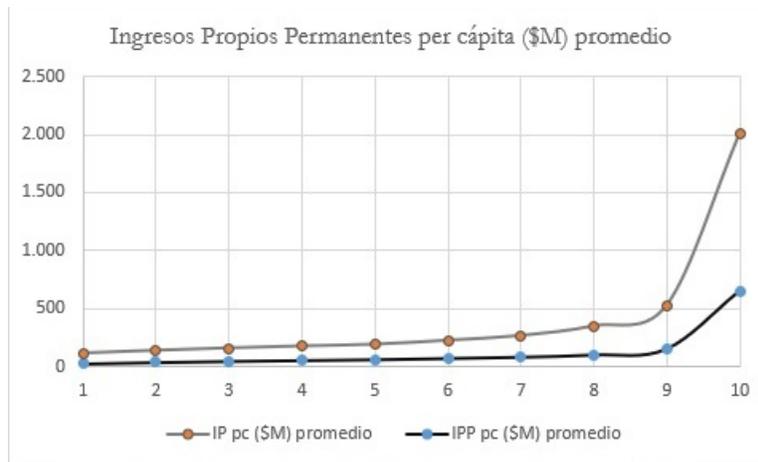
En el gráfico siguiente, en el eje de las abscisas se ordenan las municipalidades según sus niveles de IP, de menor a mayor cuantía, mientras que en el eje de las ordenadas está el nivel de dependencia porcentual del FCM respecto a los IP. Se observa que a mayores niveles de recursos propios, menor la dependencia y por tanto de autonomía.



Fuente: Elaboración Propia en base a información del SINIM 2020.

5. Resultados.

Utilizando los datos del SINIM para el año 2020, se procede a crear un gráfico de puntos donde se ordenan todas las municipalidades en deciles (abscisas) según el monto de sus IIP (ordenadas). Luego, de acuerdo con la información otorgada por el INE para la población estimada, se calculan los IPP pc.



Fuente: Elaboración Propia en base a información del SINIM 2020.



La curva inferior representa la situación sin FCM. La relación entre el IPP pc del primer decil, comparada con la del décimo decil es de 27 veces. La curva superior representa la situación luego de aplicar el FCM. La relación entre el IPP pc del primer decil, comparada con la del décimo decil es de 18 veces. Se puede concluir que la aplicación del FCM sí reduce la desigualdad de los fondos por habitante durante el año 2020 en un 36

También se comprobó que las municipalidades con peor gestión financiera en cuanto a sus niveles de IP son las más dependientes del FCM. Particularmente para el primer y segundo decil. La dependencia en los deciles 9 y 10 es cercana al 40 %, dentro de los cuales las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura presentan un promedio una dependencia del 3 %.

MUNICIPIO	Dependencia FCM / IP
SANTIAGO	5%
LAS CONDES	2%
PROVIDENCIA	4%
VITACURA	3%

Fuente: Elaboración Propia en base a información del SINIM 2020.

En otras mediciones relacionadas a su dependencia (Bravo 2014), se ha hecho el ejercicio de determinar las relaciones entre el IPP pc y la cantidad de población, niveles de pobreza y ruralidad de las comunas, asumiendo que dichas comunas tienen desventajas financieras respecto a las urbanas.

Por tanto, queda en evidencia la existencia de municipalidades con similares características sociodemográficas (ubicación geográfica, niveles de pobreza, ruralidad y total poblacional) que se diferencian en su capacidad para generar ingresos propios y por ende, de su dependencia al fondo. Este punto demuestra que además de los aspectos estructurales del sistema de financiamiento municipal, hay un elemento discrecional que depende del desempeño de las autoridades locales.

Dichas autoridades, en busca de perpetuarse en el puesto pueden incidir en la búsqueda de tributos dentro de su comuna con tal de proyectar un



escenario beneficioso para sus fines particulares. Por ende, dejar de fiscalizar el cobro de patentes comerciales con tal de asegurar una bolsa de electores (comportamiento oportunista) podría repercutir en los IPP del municipio. Por el contrario, pudiese ser que un alcalde con planes de reelección, en caso de una buena gestión financiera, podría repercutir positivamente en dichos IPP. El efecto es ambiguo.

En la literatura (Pérez, 2016) se descubrió que en el caso de las grandes comunas urbanas de alta población de los deciles 9 y 10, los efectos discrecionales de los alcaldes favorecen los ingresos fiscales. No así para las demás. Lo que se descubre es una consistencia en la perpetuidad de una misma línea política que le da estabilidad a la municipalidad, financieramente hablando. Adicionalmente, se han analizado dos escenarios que podrían repercutir en mayores ingresos para el Fondo y así para la repartición de recursos entre los municipios.

El primero es el aumento del aporte fiscal permanente. Los resultados (Pérez, 2016 y Galaz y Peralta, 2019) analizó la quintuplicación de dicho monto, de las 218.000 a las 1.052.000 UTM y sus efectos en cuanto a mejoras en las desigualdades fueron prácticamente marginales (menores a 1%).

Mientras que al agregar a la comuna de Lo Barnechea al grupo de municipalidades con aporte diferenciado tanto en las contribuciones como en los aportes por patentes comerciales. En un plazo de cinco años (2016 a 2020), significaría 10 mil millones de pesos extra al pozo común del FCM, lo que hubiese significado 2 mil millones más en mismo período de tiempo.

6. Conclusiones y Extensiones.

Este trabajo analiza el rol equalizador del FCM respecto a la disminución de desigualdades entre las diferentes municipalidades. Se comprobó que las desigualdades relacionadas a los Ingresos Propios per-cápita de las municipalidades se ven reducidas una vez se aplican los aportes del fondo.



No obstante, otros dos aspectos importantes quedan a la vista. La alta dependencia de las municipalidades en el FCM y los desincentivos a mejorar las gestiones internas de esos municipios que a la larga les permitan recaudar más recursos y mejorar sus desempeños.

Viendo los antecedentes, el 65 % de los recursos del FCM se distribuyen a favor de los municipios con alto porcentaje de predios exentos y baja en la recaudación por ingresos propios permanentes per-cápita (IIP + IXC). En lugar de reducir los costos asociados a capear estas dificultades, el FCM compensa la menor obtención de recursos locales mediante la entrega de más recursos. El incentivo para las municipalidades está en no invertir en una mejor gestión, lo que paradójicamente influye directamente en los niveles de desigualdad.

Tan solo el 10 % del total se distribuye a favor de un indicador social, como lo es la cantidad de pobres por comuna. Mientras que el 25 % se distribuye en base a un indicador de partes iguales, el cual no es más que un perpetuador de la situación actual, ya que no considera las capacidades de aporte al FCM o el costo de los servicios provistos, además de entregarle recursos gratuitamente a municipalidades que no los necesitan.

El FCM tampoco ha incentivado a la desconcentración del patrimonio gravable, que se acumula en unas pocas comunas de mayores ingresos, lo que a la larga les ha permitido obtener tasas de crecimiento sostenidas en el tiempo que las distinguen de las demás, manteniendo las desigualdades.

Ciertos autores (Horts, 2009, Galaz y Peralta, 2019) consideran que el aporte fiscal debería aumentar en a lo menos 10 veces en un período de cinco años. Sin embargo, con el mecanismo de estabilización, un aumento exógeno no necesariamente va a implicar en más recursos a repartir. Si bien es cierto que en promedio la OCDE entrega un 40 % del gasto público promedio a los gobiernos locales contra un 3 % en Chile, entregar recursos sin un sustento técnico o teórico no resolverá los problemas.

Los datos obtenidos evidencian la importancia de las diferencias municipales



en los desarrollos locales. El FCM las estandariza y no considera las heterogeneidades que podrían tener otro trato al momento de entregar fondos (Cortes y Paredes, 2016).

En aspectos netamente técnicos, se deben compensar fiscalmente las exenciones de impuesto territorial determinadas desde el nivel central, así como permitirles a las municipalidades que lo requieran la posibilidad de declarar por oficio la prescripción de ceudas por patentes y derechos municipales impagos, para atraer más inversión.

Respecto a otras líneas de investigación, este tema está directamente vinculado a la descentralización y las autonomías de los Gobiernos Locales, ya sean administrativas y/o financieras y su influencia en la toma de decisiones llevadas a cabo en el Nivel Central.

Otra señal interesante sería integrar a las municipalidades a las decisiones que competan al FCM y a los temas de financiamiento, pues son estas las que pueden direccionar las intención que se pretenden con las modificaciones a los mecanismos de distribución de recursos.

Finalmente, otro tema interesante a revisar es la obtención de la información financiera. Falta fiscalizar su transparencia. Si bien la mayoría de la de los datos relevantes para este trabajo se obtuvo desde el SINIM, la TGR y el SII también manejan su información propia, la cual no siempre coincide con la SUBDERE. Hay datos para los cuales no se entiende la lógica de su procedencia. Esto sin contar con que muchos de los datos relevantes no están disponibles para todo público (por ejemplo, planillas Excel se descargan bloqueadas o hay que registrarse previamente para poder acceder a otras fuentes dentro de los mismos sitios Web).



7. Bibliografía

1. Bernstein, F. e Inostroza, J. (2009), "Modernización Municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura", Centro de Sistema Publicos de la FCFM de la Universidad de Chile, pp. 265-301, Santiago de Chile, CL.
2. Bravo, Javiera (2014), "Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile", Centro de Políticas Públicas UC, año 09 N° 68, Santiago de Chile, CL.
3. Cortés, Y. y Paredes, D. (2016), "El Fondo Común Municipal, cuál es su rol en la convergencia de ingresos locales", Latin American Research Review, vol 51. Nro. 3, Antofagasta, CL.
4. Fernández, Richard (2013), "La administración del Estado y las Municipalidades en Chile", Revista de Ciencias Jurídicas de Puebla, MX.
5. Galaz, P. y Peralta, M (2018), "Efecto equalizador del Fondo Común Municipal", Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, CL.
6. Henríquez, M. y Fuenzalida J.(2011), "Compensando la desigualdad de ingresos locales: el fondo común municipal (FCM) en Chile". Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, Santiago de Chile, CL.
7. Horst, B. (2009), "Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal: Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma", capítulo N°2, pp.207-240. Santiago de Chile, CL.
8. Organisation for Economic Cooperation (2019) "Multi-level Governance Studies - Making Decentralisation Work in Chile. Toward Stronger Municipalities", Santiago de Chile, CL.
9. Perez, M. (2016), "Análisis de los municipios chilenos; ingreso por gestión versus transferencias del Fondo Común Municipal", Revista Estudios de Políticas Públicas, 121-130, Santiago de Chile, CL.



-
10. Valenzuela, J. (1996), "Descentralización Fiscal: Los Ingresos Municipales y Regionales en Chile", Serie Política Fiscal Nro. 101, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, CL.
 11. Pacheco, F, Sánchez, R. Villena, G., (2020), "Estimating local government efficiency using a panel data parametric approach: the case of Chilean municipalities", Santiago de Chile, CL.



8. ANEXOS

A continuación se muestra una tabla con las 15 municipalidades que más aportes recibieron desde el FCM según datos del SINIM 2020 y su peso específico dentro de los ingresos municipales totales.

MUNICIPIO	(M\$) Ingresos por Fondo Común Municipal	(%) Dependencia del Fondo Común Municipal sobre los Ingresos Propios
	2020	2020
PUENTE ALTO	64.491.997	77,66
MAIPÚ	53.014.453	64,41
LA FLORIDA	29.707.368	49,53
LA PINTANA	23.323.828	85,93
TEMUCO	21.865.046	46,22
VALPARAÍSO	20.754.251	45,74
ARICA	20.046.147	58,46
VALDIVIA	19.742.914	61,77
SAN BERNARDO	19.374.557	41,77
PUERTO MONTT	19.307.534	41,37
COQUIMBO	19.210.922	51,15
EL BOSQUE	18.966.666	81,59
CHILLÁN	16.558.744	52,74
LOS ÁNGELES	16.416.165	53,58

Fuente: Datos SINIM 2020.

A continuación las municipalidades que menos dependieron del FCM durante el año 2020, según el SINIM.

MUNICIPIO	(M\$) Ingresos por Fondo Común Municipal	(%) Dependencia del Fondo Común Municipal sobre los Ingresos Propios
	2020	2020
LAS CONDES	3.996.153	2,36
LO BARNECHEA	1.859.180	2,46
VITACURA	1.895.723	3,09
PROVIDENCIA	2.654.107	3,55
SANTIAGO	6.816.465	6,34
LA REINA	1.736.089	7,70
ZAPALLAR	1.238.259	8,49
NUÑO A	3.392.360	8,78
HUECHURABA	3.145.278	8,92
SANTO DOMINGO	1.372.707	9,41
COLINA	4.251.538	12,23
IQUIQUE	4.153.872	12,26
VIÑA DEL MAR	8.260.283	12,86
SAN MIGUEL	2.009.601	13,79

Fuente: Datos SINIM 2020.