



ISSN 0717-1536

**SERIE INFORME
ECONÓMICO
N° 158**

**FONDO COMÚN MUNICIPAL:
PROPUESTAS PARA SU NUEVO DISEÑO**

Bettina Horst¹

SEPTIEMBRE 2005

¹ Ingeniero Comercial, Universidad Gabriela Mistral; Magíster en Economía, Universidad Católica, e Investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

INDICE

	Página
Resumen Ejecutivo	2
I. Introducción	3
II. Aspectos Generales	4
III. Creación y Evolución	6
IV. Descripción y Análisis	13
4.1 Descripción	13
4.2 Análisis	16
4.3 Administración y Operación	26
4.4 Usos Alternativos	27
V. Dependencia Municipal del Fondo	28
VI. Propuesta elaborada por SUBDERE	34
6.1 Análisis	35
6.2 Efecto Financiero	38
VII. Propuesta Alternativa	40
VIII. Conclusiones	43
Anexo 1	44

FONDO COMÚN MUNICIPAL: PROPUESTAS PARA SU NUEVO DISEÑO

Resumen Ejecutivo

El Fondo Común Municipal ha sido, durante los últimos años, objeto de reiteradas críticas. Los 17 indicadores utilizados para la distribución de los recursos le restan transparencia a su operación y aún existen importantes espacios de discrecionalidad en la asignación de los recursos. En general, se pudiera decir que existe consenso en cuanto a la necesidad de su rediseño.

El próximo año, con la entrada en vigencia de un nuevo reavalúo de los predios urbanos junto a los mayores recursos que genera la recientemente promulgada ley de Rentas Municipales II, entrega un ambiente propicio para implementar un rediseño a este fondo. Lo anterior, por la sencilla razón que se contará con los recursos necesarios para compensar a todos los municipios que, producto del rediseño, debieran recibir menores ingresos a los recibidos desde este fondo durante el año 2005.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) ha entregado una propuesta de rediseño del Fondo Común Municipal, aprovechando así esta favorable coyuntura. Si bien con ella busca simplificar la operatoria del fondo, mantiene vigentes varios aspectos que deben ser modificados: terminar con todo espacio para la asignación discrecional de los recursos y simplificar la administración del fondo, desde el punto de vista de los municipios así como también de la autoridad central.

Por ello, lo que se propone es que el 100% del FCM sea distribuido mediante un solo indicador, que la administración y operación se traspase a la Tesorería General de la República y que se minimicen los costos administrativos que impone la actual operatoria del fondo a los municipios.

I. INTRODUCCIÓN

El Fondo Común Municipal ha sido durante los últimos años objeto de reiteradas críticas y en general se pudiera decir que existe consenso en cuanto a la necesidad de un rediseño. El próximo año, con la entrada en vigencia de un nuevo reavalúo de los predios urbanos junto a los mayores recursos que genera la recientemente promulgada ley de Rentas Municipales II, entrega un ambiente propicio para implementar un rediseño a este fondo. Lo anterior, por la sencilla razón que se contará con los recursos necesarios para compensar a todos los municipios que producto del rediseño debieran recibir menores ingresos a los recibidos desde este fondo durante el año 2005.

Adicionalmente, la ley establece que los coeficientes del trienio 2003-2005 deberán ser actualizados a partir del próximo año, lo que, tal como se ha observado en otras ocasiones, abre el debate en torno al Fondo Común Municipal (FCM) y finalmente se termina legislando para que ningún municipio se vea perjudicado como consecuencia de la actualización de la información utilizada para el cálculo de los coeficientes de distribución trianuales del fondo.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) ha entregado una propuesta de rediseño del Fondo Común Municipal aprovechando así la favorable coyuntura que se da para el próximo año. En tal contexto, este documento fue elaborado con la finalidad de entregar herramientas para el análisis y discusión en torno al FCM. Para ello se presenta un exhaustivo análisis del fondo, así como también la evolución histórica del mismo. Finalmente se presenta y analiza la propuesta que está elaborando la SUBDERE sobre la materia. Asimismo, se entrega también una propuesta alternativa a la presentada por la autoridad central.

II. ASPECTOS GENERALES

E l Fondo Común Municipal (FCM) fue creado el año 1979. A través de él, tal como lo establece la Constitución Política, se lleva a cabo la redistribución solidaria de los ingresos propios de las municipalidades del país.

Los recursos distribuidos a través de este fondo representan el 30% de los ingresos municipales, es decir, redistribuye casi una tercera parte de los recursos del sector (ver cuadro N°1). La principal fuente de financiamiento de los municipios está dada por los denominados Ingresos Propios Permanentes ², mientras que el FCM se constituye como la segunda fuente más importante.

Cuadro N ° 1
Ingresos Municipales año 2004
(en millones de pesos)

Ingresos Propios Permanentes	553.914	42%
Fondo Común Municipal	392.814	30%
Transferencias	82.250	6%
Otros Ingresos	277.769	21%
Total	1.306.748	

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere), Ministerio del Interior.

¹ Los Ingresos Propios Permanentes incluyen: renta de inversiones, el excedente del impuesto territorial que se recaude en la comuna, una vez descontado el aporte al Fondo Común Municipal, 37,5% de lo recaudado por permisos de circulación, patentes municipales de beneficio directo, derechos de aseo, derechos varios y multas e intereses.

Las transferencias, que representan el 6% de los ingresos municipales, corresponden principalmente a los recursos transferidos desde el gobierno central a las municipalidades en el marco de los programas “Mejoramiento de Barrios” y “Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal”, así como los recursos percibidos por las patentes mineras.

III. CREACIÓN Y EVOLUCIÓN

El Fondo Común Municipal se creó con la dictación del Decreto de Ley N°3.063 a fines del año 1979. Este decreto establecía que las municipalidades percibirían un 80% del rendimiento total del impuesto territorial, del cual el 50% constituiría ingreso propio de cada municipalidad y el otro 50% conformaría el Fondo Común Municipal que se distribuiría entre todas las comunas del país de acuerdo a los siguientes criterios:

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

Asimismo, se estableció que mediante Decreto Supremo del Ministerio del Interior, se determinarían cada tres años los factores sobre cuya base se fijarían los coeficientes de distribución de los recursos del FCM.

En esa época se decidió que las comunas debían destinar preferentemente los recursos del FCM a crear, mantener y prestar servicios a la comunidad local. Además, tomarían a su cargo los servicios que estaban siendo atendidos por organismos del sector público o del sector privado, en este último caso ateniéndose al principio de subsidiariedad. Asimismo dichos recursos los destinarían al financiamiento de obras de desarrollo local.

Un año más tarde, en septiembre de 1980, se estableció que el FCM se iba a financiar con el 55% de la participación municipal en el impuesto territorial, constituyendo el 45% restante el ingreso propio de la comuna.

A comienzos de 1984, se modificó nuevamente la fórmula de financiamiento del FCM, así como también los coeficientes de distribución. Se fijó que el 40% del impuesto territorial iba a ser ingreso propio de las comunas mientras que el fondo se financiaba por medio del:

- 60% del impuesto territorial.
- Totalidad de Aporte Fiscal.
- 50% del impuesto por permisos de circulación.
- 55% de lo que recauda la Municipalidad de Santiago por pago de patentes comerciales, profesionales y de alcoholes.

Los coeficientes de distribución eran los siguientes:

- 20% en proporción directa a la población de cada comuna.
- 40% en proporción directa al número de predios exentos del impuesto territorial de cada comuna.
- 40% en proporción directa al menor ingreso municipal propio permanente³ por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

Adicionalmente, se señaló que anualmente, por Decreto Supremo se establecería el monto total de menores ingresos que presentan ciertas municipalidades para cubrir sus gastos de operación ajustados, destinándose para cubrir este menor ingreso, un porcentaje que no excediera del 10% del FCM. Esta modificación apuntó a asegurar a cada municipio un piso mínimo de recursos para cubrir sus gastos operacionales.

En enero de 1987 se rebajó desde un 55% a un 45% el aporte al FCM de la Municipalidad de Santiago respecto de lo que recaude por concepto de patentes municipales y estableció el aporte para las comunas de Providencia y Las Condes de un 65% de lo que se recaudaba por este concepto. Asimismo se modificó la fórmula de distribución de los recursos, fijándose en:

- 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.
- 40% en proporción directa al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

³ 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.

En mayo de 1995 se aumenta nuevamente desde un 45% a un 55% el aporte al FCM de la Municipalidad de Santiago respecto de lo que recaudara por concepto de patentes municipales. Asimismo se estableció que, además de las Municipalidades de Providencia y de Las Condes, la de Vitacura debería hacerlo al igual que las dos anteriores en un 65%. Junto con estas modificaciones se estableció un nuevo recurso a entregar al FCM que es un 50% del 1% sobre el precio de venta de la transferencia de vehículos con permisos de circulación.

En igual fecha se modificaron también los coeficientes de distribución, fijando que el 90% de los recursos 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.
- 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 restante 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.

La fórmula de cálculo de los coeficientes que se utilizan para el 90% del fondo así como los utilizados para el 10% se mantienen vigentes hasta la fecha.

Hacia fines del año 2000, con la entrada en vigencia de la ley Rentas Municipales I, aumentó el aporte que deben hacer las comunas de Vitacura, Las Condes, Santiago y Providencia al FCM

por concepto de impuesto territorial, pasando desde un 60% a un 65%. En igual ocasión también aumentó el aporte que deben hacer todos los municipios del país por lo recaudado a través de los permisos de circulación de un 50% a un 62,5%.

El año 2002 se estableció que el 100% de las multas de los juzgados de policía local provenientes de fotorradares debía ser enterado al fondo.

Por último, la entrada en vigencia de la ley Rentas Municipales II a mediados del año 2005 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.

Con todo en la actualidad el FCM se conforma con los siguientes aportes:

1. Un 60% del impuesto territorial recaudado por todas las comunas, exceptuando las comunas de Las Condes, Santiago, Providencia y Vitacura que aportan el 65%.
2. Un 62,5% del derecho por permiso de circulación de vehículos motorizados.
3. Un 55% de lo que recauda la comuna de Santiago y un 65% de lo que recaudan las comunas de Vitacura, Las Condes y Providencia por patentes municipales.
4. Un 50% del impuesto de transferencia en la venta de vehículos motorizados .
5. El 100% de lo recaudado por multas cursadas por fotorradares.
6. El 100% del pago de contribuciones por parte del gobierno central de algunos de los inmuebles de su propiedad. ⁴
7. Aporte Fiscal anual de 216.000 UTM⁵.

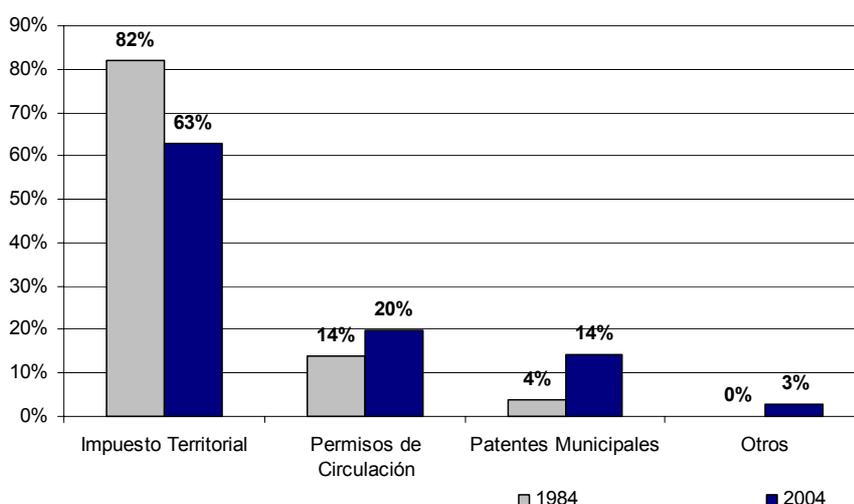
Las sucesivas modificaciones a los factores de aporte al FCM, junto con el aumento en general de la recaudación de impuestos y derechos municipales, llevaron a que en los últimos 20 años el

⁴ Corresponden aproximadamente a \$1.500 millones.

⁵ Aproximadamente \$6.500 millones.

Fondo Común Municipal ha registrado un fuerte aumento, prácticamente quintuplicándose.

Gráfico N° 1
Participación fuentes de financiamiento FCM, 1984 y 2004



Fuente: SUBDERE

Desde el año 1984 y hasta la fecha se mantiene el impuesto territorial como principal fuente de financiamiento del FCM, seguido por los permisos de circulación y luego por las patentes municipales. No obstante ello, el impuesto territorial ha bajado su participación desde un 82% el año 1984 a un 63% el año 2004, aumentando su presencia tanto las patentes municipales como los permisos de circulación (ver gráfico N° 1).

Más allá de las modificaciones a los coeficientes de aporte al FCM, el reavalúo de los predios urbanos realizado el año 1995 generó también un importante flujo adicional de recursos al fondo y al sector municipal en general (ver cuadro N° 2). Situación similar se registrará el próximo año como consecuencia de la entrada en vigencia de los nuevos avalúos fiscales de los predios urbanos.

Cuadro N° 2
Recaudación Total Fondo Común Municipal 1984-2004

	Millones de \$ cada año	Var %	Millones de \$ del 2004	Var %
1984	11.481		88.136	
1985	14.852	29%	90.191	2%
1986	19.483	31%	99.535	10%
1987	25.627	32%	109.199	10%
1988	32.667	27%	123.563	13%
1989	40.274	23%	125.449	2%
1990	46.743	16%	114.353	-9%
1991	68.215	46%	140.644	23%
1992	77.261	13%	141.337	0%
1993	95.774	24%	156.115	10%
1994	112.415	17%	168.198	8%
1995	147.456	31%	203.915	21%
1996	182.947	24%	237.242	16%
1997	202.034	10%	247.077	4%
1998	220.843	9%	258.033	4%
1999	244.963	11%	279.752	8%
2000	257.197	5%	281.007	0%
2001	298.343	16%	317.587	13%
2002	339.256	14%	351.219	11%
2003	365.002	8%	373.866	6%
2004	398.408	9%	398.408	7%
2005(e)	430.036	8%	419.138	5%

(e) Estimado, de acuerdo a información proporcionada por la SUBDERE.
Fuente: SUBDERE.

La evolución del FCM por fuente de financiamiento se presenta en el cuadro N° 3.

Cuadro N° 3
Evolución Fondo Común Municipal por fuente de financiamiento,
1984-2004

	Impuesto Territorial			Permisos de Circulación			Patentes Municipales		Otros			
	millones de \$ año 2004		Var. real	millones de \$ año 2004		Var. real	millones de \$ año 2004		Var real	millones de \$ año 2004		Var real
1984	9.431	79.563		1.606	14.421		443	3.970		0	0	
1985	11.729	76.298	-4,1%	2.604	17.684	23%	519	3.485	-12%	0	0	
1986	15.164	82.991	8,8%	3.637	20.449	16%	682	3.776	8%	0	0	
1987	18.803	85.633	3,2%	5.540	26.065	27%	1.283	5.939	57%	0	0	
1988	23.246	93.184	8,8%	7.777	31.602	21%	1.644	6.656	12%	0	0	
1989	28.595	97.588	4,7%	9.469	33.219	5%	2.210	7.707	16%	0	0	
1990	32.277	86.279	-11,6%	11.721	32.798	-1%	2.746	7.609	-1%	0	0	
1991	49.673	110.408	28,0%	13.716	31.124	-5%	4.827	10.759	41%	0	0	
1992	53.698	103.660	-6,1%	18.674	36.530	17%	4.889	9.573	-11%	0	0	
1993	64.627	110.748	6,8%	23.401	40.624	11%	7.747	13.432	40%	0	0	
1994	74.988	115.321	4,1%	28.512	44.312	9%	8.914	13.791	3%	0	0	
1995	94.709	134.333	16,5%	36.440	52.299	18%	13.830	19.723	43%	2.478	3.464	
1996	118.347	156.782	16,7%	40.322	53.891	3%	19.074	25.594	30%	5.204	6.941	100%
1997	132.077	165.219	5,4%	43.003	54.170	1%	21.470	27.045	6%	5.484	6.886	-1%
1998	143.656	171.162	3,6%	47.570	57.020	5%	23.990	28.780	6%	5.627	6.728	-2%
1999	161.154	185.917	8,6%	46.554	53.845	-6%	28.526	33.041	15%	8.728	10.089	50%
2000	172.956	191.765	3,1%	44.920	50.056	-7%	30.626	34.227	4%	8.695	9.687	-4%
2001	192.180	206.003	7,4%	59.263	63.730	27%	37.552	40.454	18%	9.347	10.050	4%
2002	211.401	221.211	7,4%	73.564	77.201	21%	43.773	46.044	14%	10.518	11.030	10%
2003	223.160	227.306	2,8%	79.188	80.550	4%	51.981	52.987	15%	10.673	10.893	-1%
2004	251.197	252.842	11,2%	78.722	79.666	-1%	57.184	57.938	9%	11.305	11.413	5%

Fuente: SUBDERE.

IV. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS

4.1 DESCRIPCIÓN

El Fondo Común Municipal (FCM) se constituye con los siguientes aportes:

1. Un 60% del impuesto territorial recaudado por todas las comunas, exceptuando las comunas de Las Condes, Santiago, Providencia y Vitacura que aportan el 65%.
2. Un 62,5% del derecho por permiso de circulación de vehículos motorizados.
3. Un 55% de lo que recauda la comuna de Santiago y un 65% de lo que recaudan las comunas de Vitacura, Las Condes y Providencia por patentes municipales.
4. Un 50% del impuesto de transferencia en la venta de vehículos motorizados .
5. El 100% de lo recaudado por multas cursadas por fotorradares.
6. El 100% del pago de contribuciones por parte del gobierno central de algunos de los inmuebles de su propiedad ⁶.
7. Aporte Fiscal anual de 216.000 UTM ⁷.

El 90% de los recursos del FCM se distribuye de acuerdo a coeficientes que se mantienen fijos durante 3 años y el 10% restante se asigna en función de parámetros que varían todos los años.

El coeficiente del 90% del FCM se construye de la siguiente manera:

1. Un 10% por partes iguales entre las comunas.
2. Un 10% con relación a la pobreza relativa de las comunas.
3. Un 15% en proporción directa a la población de cada comuna.
4. Un 30% en relación al número de predios exentos de impuesto territorial.

⁶ Esto corresponde aproximadamente a \$1.500 millones.

⁷ Aproximadamente \$6.500 millones.

5. Un 35% en relación al ingreso propio permanente por habitante de la comuna respecto al promedio nacional.

Para el cálculo del coeficiente de pobreza relativa de las comunas se consideran las siguientes variables:

- a) Escolaridad Materna. Esta se define como un promedio del porcentaje de madres de niños en primer año de enseñanza básica con hasta ocho años de estudios aprobados. La información es entregada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) o, en su defecto, por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).
- b) Déficit de talla-edad de los niños entre cero y seis años. Esta información es entregada por el Ministerio de Salud o, en su defecto, por la JUNAEB.

Para el cálculo del número de habitantes de cada comuna se considera la población estimada por el INE más una corrección por población flotante. Esta población flotante se considera sólo para aquellas comunas que son clasificadas como comunas balneario a través de un decreto supremo del Ministerio del Interior. Estas comunas balneario se clasifican en el mismo decreto entre comunas turísticas y comunas con turismo social. En el caso de las comunas turísticas la población flotante se calcula de acuerdo al número de roles multiplicado por 4/3. Para las comunas con turismo social la población flotante se calcula de acuerdo al número de roles multiplicado por 8/3.

Por su parte, para el cálculo de los coeficientes del 10% del fondo se considera:

1. Un 50% para promover la eficiencia en la gestión municipal. Este indicador de eficiencia se construye con los siguientes componentes:

- a) Un 10% por partes iguales entre todas las comunas que tengan al día sus pagos de cotizaciones previsionales. Esta información es entregada por la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- b) Un 30% por aumento en los ingresos propios permanentes.

- c) Un 10% en relación con el aumento absoluto en el puntaje del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) de los colegios municipales de cada comuna.
- d) Un 10% con relación al gasto anual en capacitación del personal respecto al gasto total anual en personal.
- e) Un 15% con relación al superávit operacional. Para el cálculo de este superávit se consideran por el lado de los ingresos, los ingresos propios permanentes y los recursos recibidos por el 90% del FCM; y por el lado de los gastos, los gastos en personal y los gastos en consumo municipal.
- f) Un 10% con relación a los gastos en beneficio de la comunidad con relación al total de gastos. Dentro de los gastos en beneficio de la comunidad se incluyen las inversiones con recursos propios, los gastos en bienes y servicios a la comunidad y los gastos en asistencia social.
- g) Un 15% con relación al crecimiento de la inversión real ejecutada por habitante.

2. Un 50% para apoyar proyectos de prevención de emergencias o gastos derivados de ellas. Este fondo de prevención de emergencias se asigna de acuerdo a los siguientes componentes:

- a) Un 30% para financiar proyectos de prevención de emergencia. Dentro de estos un 50% corresponde a proyectos de prevención de catástrofes naturales y un 50% para financiar proyectos de emergencias financieras. Estos proyectos son evaluados por la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación correspondiente.
- b) Un 70% para solucionar emergencias. Estos recursos se distribuyen de acuerdo a los siguientes componentes:
 - Un 10% por reducción de los ingresos propios per cápita.
 - Un 20% por crecimiento poblacional. Este crecimiento se calcula en función de la tasa de crecimiento de construcción de nuevas viviendas, información que es entregada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. La tasa de crecimiento debe ser superior a la tasa de

crecimiento poblacional que se obtiene como resultado de los dos últimos censos poblacionales.

- Un 20% para ayudar a superar catástrofes naturales. Estos recursos se entregan sobre la base de las catástrofes naturales que hayan acontecido durante el año anterior y se distribuyen de acuerdo a un indicador entregado por la Oficina Nacional de Emergencias.
- Un 20% para ajustes por cambios en los coeficientes del FCM.

4.2 ANÁLISIS

De acuerdo a la forma como se distribuye, el FCM persigue dos objetivos. Con el 90% se busca redistribuir ingresos entre las municipalidades y el restante 10% busca entregar incentivos para que sean más eficientes en su gestión y para compensar efectos de catástrofes naturales y financieras.

En un sistema democrático directo debiera ser la población, a través de su voto, la que incentive a desarrollar una buena gestión al interior de un municipio. Actualmente son las propias municipalidades las que, con sus recursos, premian a aquellas que cumplen con los criterios definidos como buena gestión. Si el gobierno central decide que es necesario entregar incentivos económicos para mejorar la gestión en los gobiernos comunales, debiera ser ese el que aporte los recursos y no con cargo a los propios municipios.

En otro aspecto, la información que actualmente se utiliza para medir buena gestión municipal dista de la realidad. Por ejemplo, la comuna de San Fernando se encontraba el año 2003 entre las 150 comunas más eficientes, de acuerdo al coeficiente de gestión del FCM. No obstante ello, a fines del año 2002, sólo gracias a la intervención del gobierno central y regional se evitaron cortes en el alumbrado público y la suspensión en el retiro de residuos domiciliarios.

Análisis de los coeficientes utilizados para determinar los aportes al FCM

Los municipios deben realizar aportes al FCM en función de lo que recaudan sólo por algunos tributos (permisos de circulación, impuesto territorial, patentes comerciales e impuesto de transferencia de vehículos motorizados). Esto ha llevado a que algunas comunas que reciben importantes flujos desde otras fuentes de financiamiento aporten un bajo porcentaje del total de sus ingresos. Dentro de estas se puede mencionar el caso de la comuna de Maipú que recibe ingresos de su empresa sanitaria o el caso de Viña del Mar que los recibe del Casino de Juegos. Así, hay comunas que aportan un bajo porcentaje de sus ingresos al FCM, ya que la mayoría de ellos no corresponden a ingresos provenientes de impuestos por los cuales deben aportar.

Análisis de los coeficientes utilizados para distribuir el FCM

Los coeficientes utilizados para repartir el 90% del FCM tratan de cumplir con el rol para el cual este fue creado, es decir, para redistribuir ingresos propios entre las municipalidades. Por ello se debe evaluar si cada uno de estos coeficientes cumple con el objetivo.

En primer lugar, un 10% del 90% se reparte en partes iguales entre todas las comunas. Esto evidentemente no tiene ninguna consideración redistributiva, ya que independiente del nivel de ingresos del municipio este recibe recursos por tal concepto.

Por otro lado, hay un 15% que se redistribuye de acuerdo al número de habitantes que un municipio debe atender. Este coeficiente no sólo incorpora el número de habitantes que vive en la comuna, sino que además incorpora una corrección por la población flotante. Esta corrección refleja el hecho que los municipios no sólo deben atender a la población que vive en la comuna, medida a través del Censo Poblacional, sino también a todas aquellas personas que concurren a ella por distintos motivos.

Los municipios deben entregar bienes y servicios públicos a todas las personas que van o pasan por una comuna. Por ello pareciera

razonable que aquellas comunas que deban atender a un número mayor de personas que sólo el de los residentes, deban también contar con mayores recursos. Pero antes de establecer el número de personas que un municipio debe atender se debe definir qué se entiende por población flotante y luego por qué tipo de población flotante se debe compensar.

A grandes rasgos se puede dividir la población flotante en las siguientes categorías:

- a) aquella población que no vive en una comuna pero que sí transita por ella para llegar a su destino que se encuentra en una tercera comuna.
- b) aquella población cuyo lugar de trabajo y/o estudio es una comuna distinta de la que reside.
- c) aquella población que por fines recreativos, por ejemplo vacaciones, permanece un período limitado en otra comuna.

De acuerdo al reglamento que define los coeficientes del FCM no se explicita qué tipo de población flotante se está considerando. Sólo se definen las comunas que son comunas balnearios y se distinguen entre ellas las comunas turísticas y las con turismo social, sin especificar qué características definen una u otra categoría. De lo anterior se deduce que sólo se está buscando corregir por la población flotante que se atribuye a fines recreativos. Los coeficientes para el trienio 2003-2005 consideran 78 comunas como balnearios, de las cuales 64 corresponden a comunas turísticas y 14 comunas como de turismo social. En el anexo 1 se presenta el listado completo de las comunas balneario.

Al revisar el listado de comunas clasificadas como balnearios pareciera no predominar una sola lógica, ya que se excluye a algunas que son balnearios reconocidos, mientras que se incluyen otras que no son centros turísticos. Por ejemplo, clasifica como comuna balneario la comuna de Cisnes, pero no la de Puyuhuapi; las comunas de Cartagena, El Tabo y El Quisco, pero no Algarrobo; San Antonio, pero no Viña del Mar o Valparaíso, etc.

Las comunas balneario en su conjunto recibieron el año 2004 aproximadamente \$17.500 millones adicionales, lo que representa casi un 5% del FCM. Para algunas, el hecho de ser consideradas

balnearios para estos efectos, les implica duplicar los ingresos provenientes desde el FCM. Por ejemplo, en el caso de la comuna de Yumbel el haber sido definida como balneario implica un aumento de más de un 60% de los recursos provenientes del FCM, esto es \$500 millones adicionales, lo que representa casi un 25% del total del presupuesto del municipio.

Por otro lado, cabe preguntarse si realmente se debe compensar y en qué magnitud a las comunas balneario. El criterio para entregar mayores recursos a esos municipios debiera definirse positivamente si al recibir una mayor población se genera una mayor demanda por bienes y servicios que la municipalidad debe entregar sin el correspondiente aumento de ingresos.

No se puede desconocer el hecho que una mayor población con fines turísticos eleva la demanda por determinados servicios municipales. Si hay un mayor número de personas se debe aumentar la vigilancia, el aseo en plazas, parques y playas, etc. Es decir, al ser receptora de un mayor número de personas durante un tiempo limitado, la municipalidad sin duda que incurre en mayores gastos.

Pero este mayor flujo poblacional también se asocia a la generación de mayores ingresos, lo que se debe a diversos factores. Por un lado las municipalidades cuyas comunas sean definidas como balnearios y lugares de turismo están facultadas para entregar patentes temporales para el expendio de bebidas alcohólicas. Asimismo las municipalidades de aquellas comunas en que se encuentran ubicados balnearios o lugares de turismo pueden otorgar patentes comerciales temporales hasta por cuatro meses. El valor de esta patente es el 50% del valor de la patente ordinaria.

Otra fuente de ingresos para las comunas turísticas está dada por el aumento de valor que experimentan sus bienes raíces. Al aumentar el número de personas que permanecen en una comuna, se incrementa la demanda por la tierra, ya sea para la construcción de pensiones, camping, hoteles, etc. Este mayor valor de la tierra se traduce en mayores entradas para el municipio través del pago de contribuciones más elevadas.

De esta forma, el turismo en una comuna no sólo genera mayores gastos, sino también mayores recursos. Por ello se debe evaluar si los mayores costos que genera esta población flotante a la respectiva municipalidad se ven compensados por los mayores ingresos que le generan. De ser así, no corresponde entregar mayores recursos a través del FCM.

El caso de las comunas que reciben población flotante por ser lugar de trabajo, también se debe evaluar si deben ser compensadas. Por ejemplo, la municipalidad de Santiago, si bien incurre en un mayor costo por la mayor basura que generan estas personas y por la mayor vigilancia que debe proveer, el valor de sus bienes raíces es mayor que si no fuese un lugar de trabajo de tanta población. De esta forma recibe una mayor recaudación gracias a que muchos van a trabajar a esa comuna y a que sus ingresos por concepto de impuesto territorial son mayores. Nuevamente se debe evaluar si estos mayores ingresos compensan los mayores costos que le genera la población flotante y en función de ello se debe calcular si deberá recibir mayores recursos a través del FCM.

Un tipo de población flotante que pareciera generar sólo costos a la comuna y no ingresos es la población que transita por una comuna y cuyo destino final es una tercera. Estas comunas deben, por ejemplo, mantener la infraestructura vial y no perciben ningún tipo de ingreso por ese concepto. En este caso, pareciera razonable que el municipio obtenga recursos a través de programas especiales de mantención de vías y no a través del FCM, ya que estas transferencias de recursos estarían condicionadas a la mantención de pavimentos.

Con todo, el factor que distribuye recursos del FCM en función de la población de una comuna, cualquiera que sea la definición de población flotante, no cumple con el rol redistribuidor para el cual fue creado, ya que sólo asigna recursos en función del número de personas, sin considerar el nivel de ingresos del municipio. Adicionalmente, la corrección por concepto de población flotante introduce elementos de discrecionalidad en la asignación.

El coeficiente de pobreza poblacional, que sólo distribuye el 9% del total del FCM, es el único componente que redistribuye en función de la pobreza de las personas que viven en cada comuna. Para

medir la pobreza se utiliza la relación talla-peso de los niños de 0 a 6 años y la escolaridad de las madres de los niños que asisten a colegios subvencionados.

La relación talla-peso busca medir problemas de desnutrición, lo que históricamente se ha asociado a niveles avanzados de pobreza. A lo largo de los últimos 25 años el crecimiento económico del país y la implementación de programas sociales centrados en la nutrición infantil, han llevado a que el problema de desnutrición ya no sea relevante para la realidad nacional. Actualmente, la desnutrición infantil se asocia en la mayoría de los casos a enfermedades preexistentes y no está necesariamente relacionado con el nivel de pobreza de la familia.

De acuerdo al Ministerio de Salud en el año 1997 había un 2,8% de niños desnutridos, lo que es muy inferior al número de niños pobres e incluso indigentes en Chile de acuerdo a la encuesta CASEN 2000. Según esta encuesta, alrededor del 9% de los niños entre 0 y 6 años se encuentran en situación de indigencia y más del 20% están en situación de pobreza no siendo indigentes. Es decir, el indicador talla-peso refleja un nivel de pobreza muy inferior a la realidad nacional.

El otro componente del coeficiente de pobreza tiene relación con la escolaridad de la madre de los niños en primero básico. Esta información no recoge a todos aquellos niños que por vivir en una pobreza tan extrema ni siquiera asisten al colegio. De acuerdo a la encuesta CASEN 2000 a enseñanza básica asiste el 98,6% de la población en edad de hacerlo, pero si se analiza este indicador a nivel regional se observa una marcada disparidad. Ejemplo de ello es la X Región donde sólo asiste el 97,8%. En el caso de las zonas rurales el 96,7% asiste a enseñanza básica, mientras que en las zonas urbanas lo hace un 99,0%. En cuanto a la cobertura por deciles de ingreso, se observa que esta es inferior entre la población de menores ingresos, de lo cual se desprende que este indicador de pobreza está sesgado en contra de las comunas más pobres, ya que en ellas la cobertura escolar es menor.

Otro problema que tradicionalmente se ha atribuido a este indicador tiene relación con el hecho que los niños no siempre asisten a los colegios ubicados en la comuna en la cual residen, por lo que no

refleja correctamente el nivel de escolaridad materna de la comuna de origen.

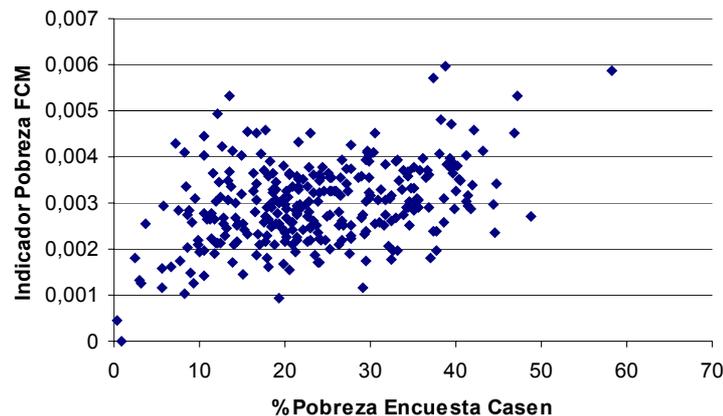
El sistema de educación subvencionado entrega un subsidio por alumno al establecimiento donde se encuentra matriculado, pero no incluye gastos de transporte. Por ello, los alumnos que asisten a colegios más alejados de su residencia, son aquellos que por sus propios medios pueden solventar los mayores costos de transporte. De esta forma, los niños que finalmente van a otra comuna a estudiar son los que provienen en promedio de familias de mayores ingresos, quedando en la comuna donde residen los alumnos más pobres.

En resumen, el indicador de pobreza medido a través de la escolaridad materna de los alumnos de una comuna no genera sesgos por el lado de la movilidad de los estudiantes, sino más bien debido a que la cobertura escolar es menor en los niveles de ingresos más bajos.

El gráfico N° 2 muestra el coeficiente de pobreza utilizado para redistribuir el FCM del año 2004 y el porcentaje de pobreza de una comuna obtenido de la encuesta CASEN del año 2003. Se observa una relación positiva entre ambos indicadores, no obstante, para el mismo porcentaje de pobreza en una comuna se observa una alta dispersión en el valor del coeficiente del FCM ⁸. Esto demuestra que el coeficiente utilizado para medir la pobreza en una comuna no refleja correctamente su realidad.

⁸ El coeficiente de correlación es de 0,388.

Gráfico N ° 2
Coeficiente de pobreza FCM y porcentaje de pobreza,
encuesta CASEN 2003



Fuente: SUBDERE y Casen 2003.

En otro aspecto, el coeficiente de pobreza no diferencia las comunas en relación a su tamaño poblacional, lo que implica que dos comunas con similar porcentaje de pobreza pero de distinto número de habitantes, reciben la misma cantidad de recursos por este concepto.

El coeficiente que asigna el 35% del 90% del FCM busca redistribuir en función de los ingresos propios permanentes por habitante de cada municipio. Este es el único coeficiente que redistribuye en función de los recursos que tiene la comuna, esto es, no en función del nivel de pobreza de las personas que viven en ella, sino que en función del nivel de ingresos con los que cuenta la municipalidad. Sólo reciben recursos aquellos municipios que registran un IPP por habitante inferior al promedio nacional.

Este indicador presenta tres grandes deficiencias. En primer lugar, para obtener el nivel de ingresos propios permanentes por habitante, se considera nuevamente la población flotante, definida como se explicó con anterioridad. Como consecuencia de ello, nuevamente se están incorporando las distorsiones que introduce la corrección por población flotante.

En segundo lugar, este coeficiente redistribuye en función de los ingresos propios permanentes, los cuales en muchos casos no reflejan la verdadera realidad presupuestaria de la comuna. Ello se debe a que los ingresos propios permanentes no incluyen un gran porcentaje de ingresos municipales. Dentro de los ingresos que no contempla se puede mencionar, por ejemplo, ingresos por concesión de casinos de juego, ingresos de empresas de propiedad municipal, etc. Por ejemplo, y de acuerdo a información preliminar, el municipio de Maipú obtuvo durante el año 2004 ingresos propios permanentes por aproximadamente \$9,4 mil millones, pero obtuvo otros ingresos por más de \$21,6 mil millones. De esta forma, las municipalidades tienen claros incentivos para generar mayores ingresos distintos a los denominados propios permanentes, ya que de lo contrario pierden participación en los recursos que distribuye el FCM.

Por último, ya que este indicador no asigna recursos a aquellos municipios que cuentan con un IPP por habitante superior al promedio nacional, aquellos que sólo están marginalmente por debajo de la media no tienen incentivos para mejorar su gestión en cuanto a aumentar la recaudación de sus IPP, ya que perderían recursos por esta parte del FCM. Para un determinado número de municipios, este indicador genera incentivos contrarios a desarrollar una mejor gestión que permita aumentar los IPP.

El restante 30% del 90% del fondo, es decir, el 27% del total, se asigna en función de un coeficiente que se elabora a partir del número de roles exentos del pago de contribuciones de bienes raíces en las comunas. Este coeficiente, más que redistribuir recursos, busca compensar a aquellas comunas que, por la política de exenciones establecida por el gobierno central, tienen menores ingresos. Es decir, con los recursos de todas las municipalidades, el gobierno central quiere compensar a aquellas comunas más afectadas por su política de exenciones, en vez de ser el mismo gobierno central el que directamente financie esa compensación.

De acuerdo a cifras preliminares, para el año 2001 el FCM fue de \$298 mil millones. A través del coeficiente de predios exentos se distribuyó el 27% del fondo, esto es \$80 mil millones. Como consecuencia de la política de exenciones del gobierno central las municipalidades dejaron de recaudar más de \$300 mil millones

durante el mismo año, pero sólo se les compensó por \$80 mil millones.

Adicionalmente, el coeficiente que se elabora a partir del número de roles exentos no compensa correctamente a las comunas más afectadas por las exenciones al pago del impuesto territorial. Esto se debe a que se calcula sobre la base del número de predios exentos y no incorpora el tema relativo al tramo exento. Esto lleva a que, por ejemplo, una comuna que no tiene ningún rol exento del pago de contribuciones, pero sus bienes raíces tienen un valor levemente superior al tramo exento y por lo cual recauda un bajo monto de recursos a través del impuesto territorial, no recibe recursos en compensación.

Así, el coeficiente elaborado a partir de los predios exentos no compensa a aquellas municipalidades en las cuales el tramo exento tiene una importancia proporcionalmente mayor. Por ejemplo, la comuna de San Miguel tiene el 53% del avalúo total de su comuna exento del pago de contribuciones, pero sólo el 31% de todos sus roles está exento. Es decir, la comuna de San Miguel sólo es compensada por el 31% de sus roles y no es compensada por el hecho que más del 50% de su avalúo total está exento del pago de contribuciones. En el caso de la comuna de La Reina, el 42% de su avalúo total está exento de pago de contribuciones, pero sólo el 20% de sus roles está exento.

El coeficiente que asigna recursos del FCM con relación al número de roles exentos no cumple con el rol redistribuidor del fondo, al no compensar correctamente la política de exenciones al pago del impuesto territorial fijada por el gobierno central, debido a que no considera la importancia del avalúo total exento en las comunas.

Con todo, el 60% del total de los recursos del FCM se distribuyen hacia las comunas mediante criterios que no son redistributivos. Sólo el 40% en mayor o menor medida cumple con la finalidad para la cual fue creado: la redistribución solidaria de los recursos. Casi un 50% de los recursos son asignados mediante parámetros que admiten un manejo discrecional por parte de la autoridad central. Es decir, sólo un 50% del fondo se asigna a través de criterios objetivos.

4.3 ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN

Los pagos que deben efectuar las municipalidades al Fondo Común Municipal deben ser entregados al servicio de Tesorería, a más tardar el primer día hábil de la semana siguiente a la de su recaudación. La captación de los recursos provenientes del pago del impuesto territorial es efectuada directamente por la Tesorería General de la República, ya que es esta última la responsable de su recaudación. Luego Tesorería informa a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo el monto recaudado, siendo esta última la que luego informa a Tesorería los flujos correspondientes a cada municipio.

Los recursos se entregan a los municipios en dos remesas mensuales. Como ya se planteó con anterioridad, el FCM representa para la mayoría de las municipalidades su principal fuente de ingresos. Con la finalidad de que puedan elaborar una adecuada programación de su presupuesto, se les entrega a cada municipio hacia fines de año una estimación del flujo de recursos que percibirán durante el próximo ejercicio presupuestario.

Debido a la forma como opera el FCM una parte importante de los recursos que lo componen son recaudados por los municipios: específicamente los permisos de circulación y las patentes municipales. Ello implica que luego de recaudarlos, deben entregarlos al fondo para que posteriormente sean nuevamente devueltos a ellos. Este flujo de recursos hacia y desde el FCM lleva a que los municipios asuman un costo administrativo de recaudar recursos que no necesariamente recibirán de vuelta, así como también pierden la posibilidad de disponer de ellos en forma oportuna. Por ejemplo, el año 2002, la comuna de Calama aportó \$1.919 millones al fondo y recibió a su vez recursos por \$1.825 millones. En definitiva sólo aportó \$93 mil.

El hecho que todos los municipios deban aportar y luego recibir recursos del FCM, lleva a que en la práctica haya aportantes y receptores netos, así como también municipios que prácticamente no reciben recursos desde él. El año 2000 el FCM ascendía aproximadamente a \$260 mil millones, pero en el neto sólo se redistribuyeron recursos entre los municipios del orden de los \$150

mil millones. Los restantes \$110 mil millones volvieron a los propios municipios que los habían aportado.

En general, la operatoria del FCM es compleja y, como consecuencia de ello, poco transparente: 17 son los factores utilizados para su distribución. Los coeficientes se conocen recién durante el primer semestre del año en el cual ya se han aplicado. La información de aportes y recursos recibidos por cada una de las comunas no es de público conocimiento; la SUBDERE no cuenta con un mecanismo metódico para su difusión, como pudiera ser su publicación por medios electrónicos.

4.4 USOS ALTERNATIVOS

Durante los últimos 5 años en tres ocasiones distintas, mediante leyes especiales dictadas para tal efecto, se han utilizado los recursos del FCM para dar solución a deudas que algunos municipios mantenían vigentes. El año 1999 se autorizó adelantar recursos en total hasta por \$3.500 millones para el pago de deudas previsionales vigentes de personal que se desempeña en los sectores de educación y salud. El 2002 se autoriza nuevamente realizar adelantos por hasta \$5.000 millones del FCM a las comunas que mantuvieran deudas previsionales. Por último, el año 2003 se autorizó adelantar hasta por un monto total de \$5.000 millones recursos del FCM para el pago de deudas contraídas por los municipios por el no pago de la asignación de perfeccionamiento docente.

Estos adelantos en la práctica implican que los municipios que no mantienen deudas previsionales y/o por asignación de perfeccionamiento docente, deban financiar los adelantos a los demás municipios que sí las tienen, puesto que al adelantárseles recursos desde el FCM, se reduce la totalidad de recursos disponibles para su distribución.

Lo anterior deja de manifiesto que el FCM se aparta cada vez más del rol para el cual fue creado: la redistribución solidaria de los ingresos propios municipales.

V. DEPENDENCIA MUNICIPAL DEL FONDO

A nivel agregado, el FCM representa el 30% de los ingresos municipales; pero para un elevado número de municipios corresponde a la principal fuente de financiamiento, generando una fuerte dependencia respecto de él.

Para evaluar el grado de dependencia que tiene cada uno de los municipios respecto al FCM se consideró el ingreso proveniente desde el fondo en relación al total de los ingresos percibidos, sin considerar los ingresos por transferencias. La no inclusión de estos últimos se debe a que, tal como se mencionó con anterioridad, corresponden mayoritariamente a ingresos transferidos desde el gobierno central en el marco de determinados programas y por ende no corresponden a flujos estables en el tiempo. Si bien al no considerar los ingresos por transferencias se está dejando afuera los ingresos provenientes de patentes mineras -que aunque sólo representan del orden del 7% del total de las transferencias, para algunos municipios representan una fuente importante de recursos- no se dispone de la información desagregada como para poder incorporarla.

La importancia que representan para cada municipio los ingresos provenientes del FCM en los ingresos totales, sin considerar las transferencias, varía fuertemente. El año 2004, para el municipio que presenta el menor grado de dependencia, los recursos provenientes del FCM sólo representaron el 1% del total de sus ingresos. Para los municipios con mayor grado de dependencia, los recursos del FCM representan más del 90% de sus ingresos.

En el cuadro N° 4 se muestran las comunas en relación al nivel de dependencia del FCM ⁹. Se observa que para 216 municipios los recursos asignados por el FCM representan más del 50% de sus ingresos efectivos; esto quiere decir que más del 60% de los municipios dependen en más de un 50% de estos recursos. Por otro lado, sólo para 40 municipios, es decir, para el 12% de ellos,

⁹ Dada la información disponible sólo se consideran 341 municipios, lo que corresponde a los municipios creados a fines del año 2003.

los ingresos provenientes desde el FCM representan menos del 25% de sus ingresos.

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
Mas del 75%	66
Total	341

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de SINIM, 2004.

La fuerte dependencia respecto del FCM de un elevado número de comunas provoca incentivos a no centrar la gestión en la generación de ingresos adicionales. Más bien la gestión se pudiera centrar simplemente en administrar los recursos que se perciben desde el fondo y no necesariamente en desarrollar líneas de acción que se orienten a la generación de fuentes adicionales de ingreso.

Con la finalidad de analizar el tipo de municipio que presenta mayor grado de dependencia respecto al FCM, las comunas fueron tipificadas de acuerdo a su grado de ruralidad y su tamaño poblacional. Se clasificaron como rurales aquellas donde a lo menos el 40% de su población vive en áreas rurales. Se establecieron 5 categorías (ver cuadro N° 5).

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

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Censo 2002.

De los resultados presentados en el cuadro N° 6 se desprende que en la mayoría de las comunas de menor tamaño, tanto rurales como urbanas, sus ingresos provienen en más de un 50% del FCM. En la medida que aumenta el tamaño de la comuna se reduce el grado dependencia.

Cuadro N° 6
Grado de Dependencia del Fondo Común Municipal
por tipo de comuna

Grado de 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
Mas del 75%	48	3	13	1	1
Total	141	15	75	64	46

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Censo 2002 y SINIM 2004.

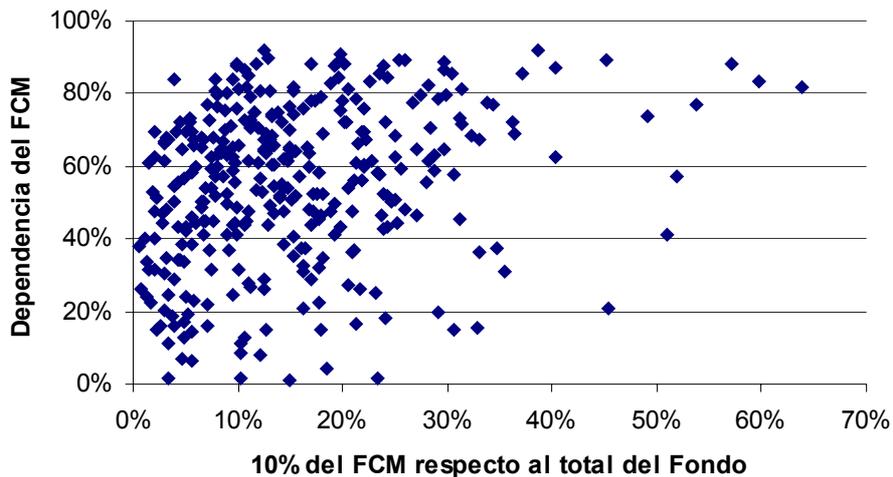
El 90% de los recursos del FCM se distribuye mediante coeficientes trianuales, que se actualizan cada tres años. El 10% restante, en función de parámetros que varían todos los años. Cada vez que se deben actualizar estos coeficientes, ya sea en forma anual o trianual, existen municipios que aumentan su participación en el fondo así como otros que la disminuyen. La actualización de los coeficientes trianuales para el período 2003-2005 implicaba que 204 municipios recibieran menores recursos desde el FCM, que en su total ascendían aproximadamente a los \$18 mil millones.

La actualización de los coeficientes que distribuyen el 10% del fondo entre los años 2004 y 2005 implicó que 104 municipios percibieran menores ingresos por este concepto, lo que en total suma una disminución del orden de los \$9.500 millones. Se debe tener presente que para un número importante de comunas los ingresos que perciben desde el FCM a través de los coeficientes anuales representan más del 30% de los recursos provenientes del fondo, sobre todo en el caso de las comunas de menor tamaño, lo que implica que están expuestos a fuertes cambios presupuestarios de un año a otro.

En el gráfico N° 3 se muestra en el eje horizontal la participación de los recursos distribuidos mediante los coeficientes anuales, que distribuyen el 10% del FCM, en el total de recursos recibidos desde el fondo por comuna, y en el eje horizontal el grado de dependencia que tienen las comunas respecto al fondo. Se observa un relación más bien positiva entre ambas variables, lo que estaría indicando que para comunas con un mayor grado dependencia respecto del fondo, los recursos recibidos desde el 10% de este son proporcionalmente más importantes.

Gráfico N° 3

Grado de dependencia del FCM y recursos percibidos del 10%



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la SUBDERE y SINIM.

Con todo, el FCM tiene especial importancia en el sector municipal por los cuantiosos recursos que administra, a lo que se suma la fuerte dependencia que un elevado número de comunas tiene respecto de él. Como consecuencia de ello, cualquier modificación, ya sea un rediseño o la actualización de los parámetros utilizados para su distribución resulta tremendamente difícil de ser llevada a cabo. Tal como se ha visto durante los últimos años, cada vez que se actualizan los coeficientes anuales o trianuales de distribución de los recursos del FCM, se dictan leyes especiales para compensar a los municipios que vean disminuidos los recursos que perciben.

Para este año se estarán compensando a los municipios por tres distintos motivos: entrada en vigencia de las modificaciones a la ley de Rentas Municipales como consecuencia de la aprobación del proyecto de ley Rentas Municipales I, actualización realizada el año 2002 de los coeficientes que distribuyen el 90% del fondo y actualización del año 2005 de los coeficientes que distribuyen el 10%.



A fines de este año se deberán actualizar los coeficientes que distribuyen el 90% de los recursos del FCM, lo que de realizarse obligará nuevamente a mecanismos de compensación.

VI. PROPUESTA ELABORADA POR SUBDERE

La propuesta de rediseño se centra casi en forma exclusiva en la reformulación de los coeficientes de distribución de los recursos del fondo y no introduce cambios respecto a la administración y operación del mismo.

Tal como se ha descrito con anterioridad, el 90% del fondo es distribuido en función de parámetros que se actualizan cada 3 años. El rediseño propone aumentar a un 98% los recursos del fondo que se distribuyen mediante coeficientes que se mantendrían fijos por 4 años, de forma tal que coincidan con el período alcaldicio. Ello en la práctica significa que para la primera vez los coeficientes se aplicarían sólo para los siguientes 3 años, para el trienio 2006-2008, y a partir del 2009 se mantendrían por cuatro.

En el cuadro N° 7 se presenta la nueva ponderación de los coeficientes, la que en la práctica sólo implica eliminar el componente poblacional, que en la actualidad tiene una ponderación de un 15%, y aumentar la participación del parámetro que distribuye recursos en forma pareja a todos los municipios, pasando del actual 10% a un 25%.

Cuadro N° 7
Coeficientes distribución Fondo Común Municipal

Coef. vigentes para el 90% del fondo		Coef. propuestos para el 98% del fondo	
Por partes iguales	10%	Por partes iguales	25%
Población	15%		
Población en condiciones de pobreza	10%	Población en condiciones de pobreza	10%
Coficiente Nro. de predios exentos	30%	Coficiente Nro. de predios exentos	30%
Ingresos propios permanentes	35%	Ingresos propios permanentes	35%

En cuanto a la forma de cálculo de cada uno de estos coeficientes, sólo se modifica el parámetro relativo a la población comunal en condiciones de pobreza, sustituyendo los actuales indicadores, por información entregada por la encuesta CASEN. Junto a ello, también se corrige por el tamaño de la comuna, ya que se considera el total de personas de la comuna que viven en condiciones de pobreza. Los demás parámetros se continúan calculando con la actual metodología.

El rediseño plantea también la creación de un Fondo de Gestión, el cual administraría el 2% restante de los recursos. Este fondo, en un 80%, sería distribuido en forma pareja entre los municipios que no mantengan deudas previsionales, así como tampoco con el FCM. El 20% restante sería asignado a municipios para apoyar y desarrollar una mayor capacidad de gestión. En caso que no se asignen en su totalidad estos recursos, el remanente sería distribuido entre todos los municipios del país de acuerdo a los coeficientes de distribución del 98% del fondo.

6.1 ANÁLISIS

A grandes rasgos, la propuesta de rediseño elaborada por la SUBDERE simplifica el cálculo de los coeficientes de distribución de los recursos, ya que se eliminan los 12 parámetros que se utilizan en la actualidad para la distribución del 10% de los recursos. Es decir, se elimina el fondo de emergencia y el de eficiencia.

En otro aspecto, el aumentar desde el 90% al 98% los recursos que se distribuyen mediante coeficientes que se mantienen fijos que, de acuerdo a la propuesta sería por cuatro años, implica reducir la variabilidad de la distribución de los recursos durante ese período de tiempo. Pero el efecto de ello sería un mayor impacto en las finanzas de los municipios al momento de su actualización. Mientras más largo es el período entre dos actualizaciones consecutivas de los coeficientes de distribución, más desfasada es la información utilizada para su cálculo, y por ende mayores son los efectos generados por la incorporación de los nuevos antecedentes.

La propuesta no contempla cambios respecto a su administración en general. Se mantiene el actual sistema en el que todos los municipios aportan y reciben recursos, en vez de implementar un sistema basado en comunas aportantes y receptores netos. Es decir, no se simplifica su administración desde el punto de vista de los municipios.

Tampoco se avanza en cuanto a que el FCM distinga entre los distintos tipos de comunas que existen en nuestro país, características que determinan en gran parte los requerimientos de financiamiento que tienen.

No se debe dejar de mencionar que el rediseño propuesto mantiene a la SUBDERE como administrador del Fondo Común Municipal. Asimismo, la propuesta de rediseño no contempla mecanismos de compensación viables y permanentes en el tiempo. Se deben plantear mecanismos permanentes en el tiempo de forma tal que no sea necesario legislar sobre la materia cada vez que se deban actualizar los coeficientes.

Por otro lado, el rediseño planteado por la autoridad central no introduce cambios en relación a las comunas turísticas, manteniendo los problemas planteados con anterioridad. No obstante ello, al eliminar el factor poblacional, que en la actualidad tiene una incidencia del 15% en el 90% del FCM, esta distorsión se reduce, pero se mantiene para efectos de calcular el ingreso propio permanente por habitante de la comuna.

En relación a los nuevos indicadores de distribución utilizados para el 98% de los recursos cabe destacar los siguientes aspectos:

- Partes Iguales

Este indicador aumenta desde un 10% a un 25%, con lo cual aumenta el piso mínimo de recursos que entrega el FCM desde \$104 millones a \$283 millones. Con ello se elimina el factor población que en la actualidad tiene una ponderación de un 15%.

- % de población en condiciones de pobreza

Se mantiene la actual ponderación de un 10%, pero se modifica en cuanto a que se utilizan datos de pobreza entregados por la encuesta CASEN. Esta modificación corrige los problemas

planteados con anterioridad respecto al actual indicador utilizado, tanto en relación a la medición propiamente tal de pobreza como del tamaño de la comuna.

- Menores Ingresos Propios Permanentes

Se mantiene su actual ponderación de un 35% como también la fórmula para su cálculo. Ello implica que se continua considerando sólo un parte de los ingresos totales del municipio y se mantiene la población flotante para su cálculo. Como consecuencia de ello, se mantienen los problemas que presenta este indicador.

- Número de predios exentos

Mantiene su actual ponderación de un 35% y mantiene inalterada su forma de cálculo. Así, permanecen los actuales problemas en cuanto a que sólo se considera el número de predios exentos y no el avalúo exento, hecho que en las comunas mayoritariamente de clase media no refleja bien su realidad.

En cuanto a la creación de un fondo de gestión financiado con el 2% de los recursos del FCM se debe evaluar la conveniencia de su creación, así como también si efectivamente lograría los efectos para los cuales se estaría creando.

Como buena gestión, este fondo considera el no tener deudas previsionales ni con el FCM. En la actualidad diversos cuerpos legales establecen sanciones en caso de no pago de las cotizaciones previsionales así como también en el caso de mantener deudas con el FCM. De no cumplirse esta normativa sería importante su revisión y eventual perfeccionamiento, pero no pareciera razonable crear nuevos instrumentos para alcanzar un mismo objetivo.

En otro aspecto, los recursos administrados por este fondo de gestión implican que en la práctica los recursos entregados por comuna que no mantenga deudas pendientes ascenderían a \$22,5 millones, cifra que en un elevado número de comunas es inferior a los recursos que se liberan en caso de no pago de las imposiciones previsionales y/o del Fondo Común Municipal. Esto implica que en la práctica nada asegura que se alcanzaría el objetivo central que subyace a la creación de este fondo, que es la de no generar

deudas previsionales como tampoco con el FCM por parte de los municipios.

Respecto al fondo de fortalecimiento de la gestión municipal que se crea con cargo al 20% de los recursos del fondo de gestión, no se conoce la forma como en la práctica operará. Para el próximo año se dispondrían aproximadamente \$2 mil millones. En general, la creación de este fondo introduce nuevos elementos de discrecionalidad en la operación del FCM, reduciendo la transparencia en su funcionamiento.

En relación con este fondo de fortalecimiento de la gestión municipal, cabe recordar que en la actualidad la SUBDERE cuenta con un programa de similares características, el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal (PROFIM). Para el presente año el PROFIM contempla recursos del orden de los \$1.200 millones, lo que lleva a que desde el año 1994, año en el cual fue creado, a la fecha, se han gastado más de \$42.000 millones en esta línea de acción. Pudiera ser necesario replantearse la conveniencia de continuar y aumentar este tipo de programas en función de una evaluación de impacto que han tenido sobre la gestión en los municipios.

En resumen, se propone no destinar el 2% del FCM a un fondo de gestión, ya que este introduce nuevos elementos discrecionales a la distribución de los recursos a lo cual se suma que probablemente no logre los efectos para los cuales ha sido creado. En otro aspecto, este nuevo fondo no tiene relación con la finalidad propia del FCM, que es la distribución solidaria de los recursos municipales.

6.2 EFECTO FINANCIERO

De acuerdo a simulaciones entregadas por la SUBDERE, los efectos de este rediseño sobre los ingresos que percibe cada municipio desde el FCM a partir del próximo año, implican que 117 comunas verán disminuidos los montos percibidos. Estas caídas en su conjunto son del orden de \$15 mil millones. Cabe hacer presente que este efecto considera ingresos nominales 2005 en relación a

ingresos nominales 2006. Es decir, mantiene constante los ingresos en términos nominales.

La propuesta de rediseño contempla un mecanismo de compensación para todos aquellos municipios que ven reducidos sus ingresos en términos nominales. La compensación se realizaría con cargo a recursos de los municipios que ven aumentados los ingresos provenientes desde el fondo a partir del próximo año. En el escenario planteado por la SUBDERE para compensar todos los municipios que reducirían sus ingresos del FCM para el próximo año, todas las comunas que aumentan sus ingresos lo harán en un 26% menos. Así, se generan recursos suficientes para compensar a las comunas que debieran recibir menores recursos como consecuencia del rediseño implementado.

Se debe tener presente que la propuesta de la SUBDERE mantiene constante los ingresos de los municipios en términos nominales. En términos reales, la propuesta de rediseño implica que 137 municipios verían disminuidos sus ingresos como consecuencia de la entrada en vigencia del rediseño planteado. Para mantener constante en términos reales los ingresos de los municipios entre los años 2005 y 2006, el mecanismo de compensación llevaría a que las comunas que aumentan sus ingresos en términos reales para el año 2006, lo deberán hacer en un 38% menos.

Con todo, ya sea que el mecanismo de compensación apunte a mantener los ingresos municipales fijos de un año a otro en términos reales o nominales, lo único que cambia es el porcentaje de crecimiento de las comunas que ven incrementados sus flujos desde el FCM; pero en ambos casos el fuerte crecimiento proyectado para el próximo año del FCM permite realizar estas compensaciones.

Por último cabe resaltar que la propuesta presentada por la SUBDERE no fija compensaciones en el largo plazo, por lo cual se debe tener claridad respecto a lo que sucederá a partir del año 2007 y en las actualizaciones futuras de los coeficientes.

VII. PROPUESTA ALTERNATIVA

El mecanismo de financiamiento de nuestros municipios se basa principalmente en el cobro de impuestos cuya base gravada tiene directa relación con el valor patrimonial de los bienes. El impuesto territorial grava el avalúo fiscal de las propiedades; el permiso de circulación grava el avalúo fiscal de los vehículos; y las patentes municipales gravan el capital propio de las empresas. Los recursos recaudados por medio de estos tres impuestos representan aproximadamente el 70% de los ingresos municipales totales. Como consecuencia de la marcada concentración territorial que presenta el patrimonio en nuestro país, sólo un escaso número de comunas logran financiarse por medio del cobro de estos tributos, dejando a la mayoría de ellas con escasas posibilidades de contar con fuentes de financiamiento propias.

Sumado a lo anterior, el gobierno central fija en forma unilateral exenciones al pago de contribuciones de bienes raíces. Estos subsidios que fija a favor de determinados grupos de la población, en la práctica son financiados por los municipios, ya que no son compensados por los menores ingresos que reciben como consecuencia de estas exenciones. Si bien estas exenciones son atendibles por motivos redistributivos, agravan aún más la situación financiera de gran parte de los municipios. Hoy por hoy, esto se ha traducido en que la recaudación de los ingresos municipales se concentra en un reducido número de municipios.

Las exenciones al pago del impuesto territorial establecen que todas aquellas viviendas cuyo avalúo fiscal es inferior a los \$10.000.000 quedan exentas del pago de contribuciones, lo que en la práctica se traduce en que aproximadamente el 80% de las viviendas no pagan este tributo. Como consecuencia de esta política de exenciones, el año 2001 se dejó de recaudar \$200 mil millones. En la práctica, las exenciones al pago del impuesto territorial llevan a que la recaudación municipal se concentre en un reducido número de comunas.

Sin modificar la actual forma de financiamiento municipal, se hace imperioso contar con un sistema de redistribución de los recursos municipales que permita allegar recursos a las comunas que por sus propios medios no pueden generarlos.

La propuesta que se presenta se basa en dos aspectos centrales:

1. Simplificar en su máximo la operación y administración del FCM.
2. Reconocer la heterogeneidad de realidades que existe entre los municipios tanto por su tamaño como por su condición de ruralidad. Esta propuesta establece que la totalidad de los recursos del FCM deben ser distribuidos obedeciendo a un criterio de compensación de los menores recursos que perciben las comunas como consecuencia de la política de exenciones del gobierno central. Es decir, en relación al avalúo total exento por comuna que se genera a partir de la fijación de un tramo exento para las viviendas de \$10.000.000.

Adicionalmente a ello, se fija un piso mínimo de ingresos propios por tipo de municipio (ver cuadro N° 8) ¹⁰. A través del Fondo Común se garantiza a todos los municipios este piso mínimo ¹¹.

Cuadro N° 8
Piso mínimo de recursos por tipo de municipio

Tipo de comuna	En miles de pesos del 2006
Rural chica	257.010
Rural mediana	781.191
Urbana chica	463.360
Urbana mediana	1.312.062
Grande urbana	4.014.238

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del citado estudio.

¹⁰ Los ingresos propios consideran los ingresos propios permanentes y los ingresos desde el FCM.

¹¹ Estos pisos mínimos se obtuvieron a partir del estudio "Financiamiento municipal: Determinación de funciones de costo por tipo de provisión de servicios municipales y su financiamiento" por I.Irarrázaval, julio 2001, SUBDERE.

Dada la simplicidad de la operación que contempla esta propuesta, el coeficiente mediante el cual se distribuyen los recursos puede ser actualizado todos los años, lo que evita fuertes cambios de un año a otro en los montos asignados a las comunas. Respecto a la determinación del piso mínimo por municipio se sugiere actualizar este componente cada 4 años, pudiendo ser coincidente con el período alcaldicio. Los nuevos valores de este piso mínimo debieran ser implementados en forma gradual en un horizonte de 3 años, mediante un mecanismo de promedios móviles.

Para la implementación de esta propuesta se deberá generar un fondo de compensación que se financiaría con los mismos recursos del FCM.

Respecto a la administración del FCM se propone que deje de estar en manos de la SUBDERE y pase a ser administrado por la Tesorería General de la República. Adicionalmente a ello se propone también que se trabaje sólo sobre la base de aportantes y receptores netos, mecanismo que es posible de implementar incluso manteniendo las actuales fuentes de financiamiento del FCM. Esto se traduciría en que la propia Tesorería retendría un mayor porcentaje del impuesto territorial, impuesto que en la actualidad ya se encuentra recaudando.

Por último, resulta importante recalcar que la propuesta acá presentada, alternativa a la diseñada por la SUBDERE, no modifica las fuentes de financiamiento de los municipios así como tampoco los coeficientes de aporte al FCM. No obstante ello, se debe tener presente que el sistema de financiamiento municipal debe ser objeto de un estudio más extenso, ya que existen diversos aspectos que deben ser perfeccionados. En ese contexto el FCM debe ser rediseñado tomando en consideración y formando parte de un cambio profundo y global del sistema de financiamiento municipal.

VIII. CONCLUSIONES

El análisis presentado en este documento deja de manifiesto la necesidad de realizar un rediseño del Fondo Común Municipal. Los coeficientes de distribución de los recursos están obsoletos. La administración del fondo mantiene espacios de discrecionalidad para la asignación de los recursos, adolece de problemas de transparencia y gran parte de los criterios de redistribución finalmente no son redistributivos. El flujo de recursos desde y hacia el fondo y los municipios genera costos tanto para las autoridades locales como para el gobierno central.

La propuesta de rediseño que está siendo elaborada por la autoridad central no soluciona en forma integral las diversas falencias que en la actualidad presenta. Sólo simplifica en forma menor su operación, ya que reduce de 17 a 5 los coeficientes utilizados para su distribución.

En respuesta a ello se elaboró una propuesta alternativa a la del gobierno central, que abarca un ámbito más amplio que solamente la modificación de los coeficientes de distribución. Ella establece que los flujos desde y hacia el fondo sean realizados sobre la base de municipios aportantes y receptores netos. Crea un mecanismo de actualización automática del criterio de distribución de recursos que evita oscilaciones bruscas de los presupuestos de los municipios de un año a otro. Recoge la diversidad que existe entre los municipios de nuestro país en cuanto al tamaño poblacional y su grado de ruralidad. La propuesta establece que el 100% de los recursos sean distribuidos mediante un coeficiente, entregando así mayor transparencia al sistema, simplicidad en su operación y eliminando todo espacio de discrecionalidad en la asignación de los recursos. También se propone que la administración del fondo sea transferida a la Tesorería General de la República.

ANEXO 1

Comunas Balneario: Turísticas y de Turismo Social

Turísticas		Turismo Social	
Arica	Colbún	Dalcahue	Mejillones
Putre	San Fabián	Curaco de Vélez	Caldera
Pica	Pinto	Quinchao	Los Vilos
Pozo Almonte	Quillón	Chonchi	Quintero
San Pedro de Atacama	Cobquecura	Queilén	Cartagena
Chañaral	Ninhue	Quellón	El Tabo
Alto del Carmen	Cabrero	Chaitén	El Quisco
La Serena	Antuco	Hualaihue	Navidad
Coquimbo	Tomé	Futaleufú	Constitución
Paihuano	Santa Juana	Palena	Pelluhue
Olmué	Coronel	Coyhaique	Yumbel
Puchuncaví	Contulmo	Aysén	Lota
Juan Fernández	Angol	Cisnes	San Juan de la Costa
San Antonio	Valdivia	Guaitecas	San José Maipo
Isla de Pascua	Futrono	Natales	
Doñihue	Corral	Torres de Paine	
Las Cabras	Panguipulli	Porvenir	
Lolol	Lago Ranco	Navarino	
Pichilemu	Castro	Pirque	
Molina	Ancud	Alhué	
Licantén	Quemchi	Isla de Maipo	
San Clemente			