

COMPETENCIAS TERRITORIALES Y FINANCIAMIENTO: MODERNIZACIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL¹

Antecedente: hacia una mayor equidad territorial

- El estallido social, el proceso constituyente y las elecciones han puesto en el centro del debate político a las desigualdades territoriales existentes en nuestro país en ámbitos como tan disímiles como la seguridad ciudadana, las áreas verdes, el acceso a servicios fundamentales.
 - Se ha hecho patente algo que ya sabíamos pero que no había tenido la relevancia política necesaria: que los chilenos y chilenas tenemos un vida y oportunidades muy diferentes dependiendo del territorio donde nacemos.
 - Tal como señala el Índice de Desarrollo Humano Comunal 2020, el 60% de las columnas de Chile tienen un nivel de desarrollo medio bajo o bajo.

Fondo Común Municipal (FCM)

- El FCM es un mecanismo de distribución solidario de los ingresos de todas las municipalidades al que se suma un aporte fiscal.
- Creado en el marco de la Ley de Rentas Municipales de 1979, ha sido una herramienta que ha permitido la inyección de recursos desde el conjunto de los municipios a aquellos más vulnerables del país.
- La regulación constitucional actual del FCM señala que es: (1) solidario y; (2) le corresponde a la ley establecer las normas de distribución.
 - CPR: Artículo 122.- “Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo

¹ Este documento ha sido redactado en especial por los académicos de la UAH Carlos Fabián Pressacco Chávez (fpresac@uahurtado.cl), profesor del Departamento de Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales, Pablo Méndez Ortiz (pmendezortiz@gmail.com) y Enrique Rajevec Mosler, profesores de la Facultad de Derecho. Fue presentado en la Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal de la Convención Constitucional el 28/12/2021.

común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley.”

- Según la legislación actual (tras reforma de 2008), los criterios de distribución del FCM son los siguientes:

Indicadores	Hasta 2007	Desde 2008
De 90% del FCM (redistributivo)		
Partes iguales	10	25
Pobreza	10	10
Población	15	0
Predios exentos	30	30
Ingresos propios permanentes (variación)	35	35
Total Redistributivo	100	100
De 10% del FCM (restante)		
Gestión	50	0
Emergencias	50	0
Total Restante	100	0
Total	100	100

Desafíos y propuestas de la futura regulación constitucional

- (1) Establecer que las municipalidades ejercerán sus competencias de manera autónoma (noción más amplia que la del actual texto constitucional)², lo que supone asegurar que:
 - a. El financiamiento que les asigne el presupuesto anual, en conjunto con sus demás ingresos, deberá permitirles cumplir en forma adecuada con las funciones que les asignen la Constitución y la Ley;
 - b. Los proyectos de ley que asignen nuevas funciones o tareas a las Municipalidades deberán contemplar las fuentes de financiamiento para

² La CPR vigente establece que “las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas” (art. 122), sin darle más amplitud a este atributo. La Constitución Española, en cambio, reconoce en su artículo 137 que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan” agregando que “**Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses**”. Luego, el artículo 140 dispone que “La Constitución garantiza **la autonomía de los municipios**”. En el caso alemán el artículo 28.2 garantiza a los municipios “**el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local**” y agrega que “La garantía de la autonomía abarca también las bases **de la propia responsabilidad financiera; estas bases incluyen una fuente tributaria que, junto con el derecho de fijar los tipos de recaudación, corresponde a los municipios y se rige por la respectiva capacidad económica**”.

costearlas (actualmente este es solo un principio legal que suele no ser respetado, pero de estar en la Constitución su infracción afectaría la validez de la ley por lo que debería tomarse en serio³); y

- c. La Ley de Presupuestos deberá asignarles recursos a las Municipalidades considerando (i) los costos de producción territorial de los bienes públicos que le corresponde proveer a las Municipalidades, y (ii) las brechas entre los estándares y la situación real de cada comuna y sus habitantes, de manera que se garantice un estándar de igualdad mínimo entre las personas que habitan el territorio nacional.
- (2) Generar una mayor equidad territorial en la distribución de recursos públicos. Hoy existen disposiciones constitucionales que apuntan en esta dirección⁴, pero se sugiere precisarlas con medidas como:
- a. Los criterios de distribución de los ingresos fiscales entre los distintos niveles de gobierno y administración territorial en la Ley de Presupuestos deberán permitir el adecuado desarrollo de las respectivas competencias de cada uno asegurando, especialmente, que los gobiernos subnacionales (GORES y Municipalidades, en la actualidad) dispongan de los recursos necesarios para atender a sus responsabilidades;
 - b. Debe prohibirse la asignación discrecional o “cuasidiscrecional” de recursos desde el gobierno central a los entes territoriales y también la lógica de concursabilidad para asignarles recursos que cubran responsabilidades fundamentales de los municipios. La asignación de recursos debe realizarse sobre la base de criterios objetivos y transparentes que eviten la potencial dependencia o clientelismo municipal;
 - c. Debe consagrarse un principio de equidad en la tributación, por medio del cual los tributos de las empresas se distribuyan territorialmente en proporción al impacto territorial de sus actividades; y
 - d. Deberán implementarse mecanismos de redistribución que aseguren un desarrollo territorial armónico y equitativo, atendiendo a la desigualdad existente entre las rentas territoriales de las diferentes regiones y comunas.

³ “Cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo” (art. 5°, inciso 4°, LOC de Municipalidades).

⁴ Actualmente los artículos 3° y 115 de la CPR declaran que:

- “Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”

- “Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos”.

La disparidad de ingresos propios de municipalidades y regiones es de la tal magnitud que requiere de este correctivo.

- (3) Establecer un principio de responsabilidad en la administración de recursos por parte de los gobiernos subnacionales (municipios y regiones) que evite una eventual “flojera fiscal”. Actualmente, por ejemplo, esto puede ocurrir a nivel municipal porque si un municipio disminuye la pobreza va a recibir menos recursos desde el FCM. Deben evitarse este tipo de incentivos perversos.
- (4) La descentralización debe suponer, además, una “reingeniería” del nivel central y de los municipios. Fortalecer el nivel regional y el municipal supone que la acción del nivel central/nacional debe replegarse y que deben definirse qué competencias retendrá y cuáles, en cambio, le corresponderán a los GORES y municipios. Se trata de una tarea pendiente y compleja. Hay distintas opciones:
 - a. Que la Constitución las detalle en un listado preciso, lo que tiene el riesgo de rigidizar el listado;
 - b. Que la Constitución encargue la delimitación a la Ley sin mayores criterios.
 - c. Que la Constitución entregue lineamientos generales para orientar al legislador (y que podrían transformar en inconstitucionales a las leyes que no las respeten). Por ejemplo, podría adoptar el principio de subsidiariedad de la Unión Europea (no el que se ha aplicado entre nosotros en materia de actividad empresarial del Estado), que entrega las competencias al nivel territorial público que sea más eficaz para lograr el resultado pretendido en cada caso (el europeo, el nacional, el regional o el local) atendiendo, por ejemplo, a la dimensión de la tarea, a los efectos concretos que se persiguen o a la necesidad de que exista participación o proximidad del nivel con los/as afectados/as o destinatarios/as de la acción pública. Tal vez esta opción podría combinarse con mencionar aquellas tareas que sea claro que deben estar en un nivel, como por ejemplo la planificación urbanística y territorial en el nivel que coincida con el ámbito territorial planificado.
- (5) Aunque los puntos anteriores se han enunciado preferente respecto de las Municipalidades, también deberían aplicarse a los GORES y las Regiones con las debidas adaptaciones.
- (6) El principio de equidad territorial también podría dar pie a una reformulación de las áreas metropolitanas (art. 123 CPR, de 2009), un nivel que atiende a las áreas conurbadas que incluyen varias municipalidades y un tamaño poblacional mínimo⁵. Todas nuestras grandes ciudades son conurbaciones con elevados

⁵ La Ley N° 21.074, de 2018, modificó la LOCGAR y entendió por “área metropolitana” la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes. Un reglamento dictado detalla estos requisitos.

índices de desigualdad. La Nueva Constitución debiera mantener estas áreas (que quedan a cargo de los GORES) asignándoles como objetivo explícito de su administración asumir aquellas tareas que exceden del ámbito comunal y requieren una gestión metropolitana (un enfoque común y armónico), entre ellas, la promoción de la integración social y el aseguramiento de un acceso equitativo a los bienes y servicios públicos urbanos y rurales en el territorio que comprendan. Para ello debería crearse un fondo metropolitano al que debería entregarse una parte de los ingresos de las Municipalidades incluidas en el área para el desarrollo de inversiones y programas de alcance metropolitano que reduzcan la desigualdad territorial y, especialmente, la urbana.