



**NÚCLEO
CONSTITUCIONAL**
Universidad Alberto Hurtado

uah / Universidad
Alberto Hurtado

**Financiamiento de las Entidades
Territoriales y Equidad Territorial:
Modernización del Fondo
Común Municipal**

El Núcleo Constitucional UAH es una iniciativa de la Universidad Alberto Hurtado que busca contribuir en la discusión constitucional a través del conocimiento, reflexiones y propuestas de sus académicas, académicos, investigadores y expertos de la UAH en las áreas que se abordarán en este espacio y desarrollar capacitaciones y actividades posteriores al proceso constituyente, por ejemplo, diplomados, talleres y asesorías.

Los principales ejes de análisis:

- Género y Diversidades
- Sistema de Justicia
- Modernización de la Gestión Pública
- Derechos Sociales
- Diálogo y Gestión de Conflictos

Quienes Somos:

Miriam Henríquez Viñas

Directora Núcleo Constitucional UAH

Sebastián Salazar Pizarro

Coordinador académico Núcleo Constitucional UAH

María Paz Valdivieso Ruiz-Tagle

Coordinadora ejecutiva Núcleo Constitucional UAH

Lieta Vivaldi

Coordinadora Eje Género y
Diversidades Núcleo Constitucional UAH

Nicolás Ried

Coordinador Eje Género y Diversidades Núcleo
Constitucional UAH

Rafael Blanco

Coordinador Eje Sistema de Justicia Núcleo
Constitucional UAH

Diego González

Coordinador Eje Sistema de Justicia Núcleo
Constitucional UAH

Enrique Rajevic

Coordinador Eje Modernización de la Gestión
Pública Núcleo Constitucional UAH

Víctor González

Coordinador Eje Modernización de la Gestión
Pública Núcleo Constitucional UAH

Matías Salazar

Coordinador Eje Modernización de la Gestión
Pública Núcleo Constitucional UAH

Carolina Meza

Coordinadora Eje Derechos Sociales Núcleo
Constitucional UAH

Gustavo Poblete

Coordinador Eje Derechos Sociales Núcleo
Constitucional UAH

Rosa María Olave

Coordinadora Eje Diálogo y Resolución de Conflictos
Núcleo Constitucional UAH

Mónica Valdés

Coordinadora Eje Diálogo y Resolución de Conflictos
Núcleo Constitucional UAH

Para mayor información visitar

www.nucleo.uahurtado.cl

I. DIAGNÓSTICO: LA NECESIDAD DE UNA MAYOR EQUIDAD TERRITORIAL Y LAS CARACTERÍSTICAS DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL.

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 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 condiciones de vida y de 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.

El Fondo Común Municipal (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, y que fue incluida en la Constitución de 1980 a partir de la Ley

de Reforma Constitucional N° 19.097, de 1991, en el entonces artículo 111, que tras la refundición del texto constitucional de 2005 pasó a ser el actual artículo 122. Esta regulación constitucional señala que:

(1) este fondo es un mecanismo de redistribución de los ingresos propios municipales de carácter solidario y; (2) corresponde a la ley establecer las normas que regulen su manera de distribución:

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

La existencia del FCM se justifica por la enorme disparidad de los ingresos propios de las diversas Municipalidades existentes en Chile. Por ejemplo, en la Región Metropolitana de Santiago en 2018 el ingreso propio per cápita (Ingreso propio permanente + FCM) de la Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda fue de \$ 93.513, mientras que el de la Municipalidad de Vitacura fue de \$625.497 (SINIM, 2018), casi 7 veces más. El FCM se forma por los aportes de algunos ingresos propios en porcentajes iguales por cada Municipalidad que, en algunos casos, se incrementan producto de la disparidad (así, por ejemplo, si todas las Municipalidades aportan el 60% del impuesto territorial las de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes aportan un 65%). Así lo regula el artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Los criterios de distribución del FCM están regulados en el artículo 38 de la Ley de Rentas Municipales, y deben cumplir con la solidaridad que proclama la Constitución, lo que hace que la gran mayoría de los municipios reciba mucho más de lo que aporta. Han ido variando en el tiempo y los vigentes son los siguientes, establecidos por la Ley N° 20.237, de 2007:

Indicadores	Desde 2008
Partes iguales	25
Pobreza relativa	10
Predios exentos de impuestos territorial ponderados	30
Menores ingresos propios permanentes (variación)	35
Total	100

II. AUTONOMÍA Y FINANCIAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES

Como ya vimos, la constitución 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”. Esto recomienda que nueva Constitución establezca que las municipalidades ejercerán sus competencias de manera autónoma (noción más amplia que la del actual texto constitucional) 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. En consecuencia, 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) Los proyectos de ley que asignen nuevas funciones o tareas a las Municipalidades deberán contemplar las fuentes de financiamiento para costearlas (actualmente este es solo un principio de rango 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 serio¹);

c) 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; y

d) Debe establecerse un principio de responsabilidad en la administración de recursos por parte de los gobiernos subnacionales (municipios y regiones) que evite que la autonomía pueda ir acompañada de 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.

¹ “Cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo” (art. 5°, inciso 4°, LOC de Municipalidades).

III. PROPUESTAS PARA LOGRAR UNA MAYOR EQUIDAD TERRITORIAL.

Generar una mayor equidad territorial en la distribución de recursos públicos. Hoy existen disposiciones constitucionales que apuntan en esta dirección², pero se sugiere precisarlas con medidas como:

a) Consagrar un principio de equidad en la tributación, por medio del cual los tributos de las empresas se distribuyan territorialmente en proporción al impacto socioambiental de sus actividades;

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

c) Disponer que la Ley de Presupuestos deba 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 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”.

IV. REDISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS TERRITORIALES

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 adop-

tar 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 ³. 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.

³ El Tratado de la Unión Europea, tras señalar que la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución y que el ejercicio de sus competencias se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, señala que: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.” (artículo 5.3, versión consolidada de 2016).

V. REGIONES Y ÁREAS METROPOLITANAS

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.

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 mínimo . Todas nuestras grandes ciudades son conurbaciones con elevados 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.

El Eje de Modernización de la Gestión Pública del Núcleo Constitucional de la UAH está integrado por los/as académicos/as de la UAH Andrea Ruiz, Alicia de la Cruz, Carlos Briceño, Eduardo Abarzúa, Fabián Pressacco, Felipe Ahumada, Francisco Pinto, Mauricio Baquero y Pablo Méndez, y es coordinado por los académicos Matías Salazar, Víctor González y Enrique Rajevic. Las ideas volcadas en este documento fueron discutidas por el grupo, pero su redacción concreta correspondió al profesor del Departamento de Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales UAH Carlos Fabián Pressacco Chávez (fpressac@uahurtado.cl) y a los profesores de la Facultad de Derecho UAH Pablo Méndez Ortiz (pmendezortiz@gmail.com) y Enrique Rajevic Mosler (erajevic@uahurtado.cl). 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.