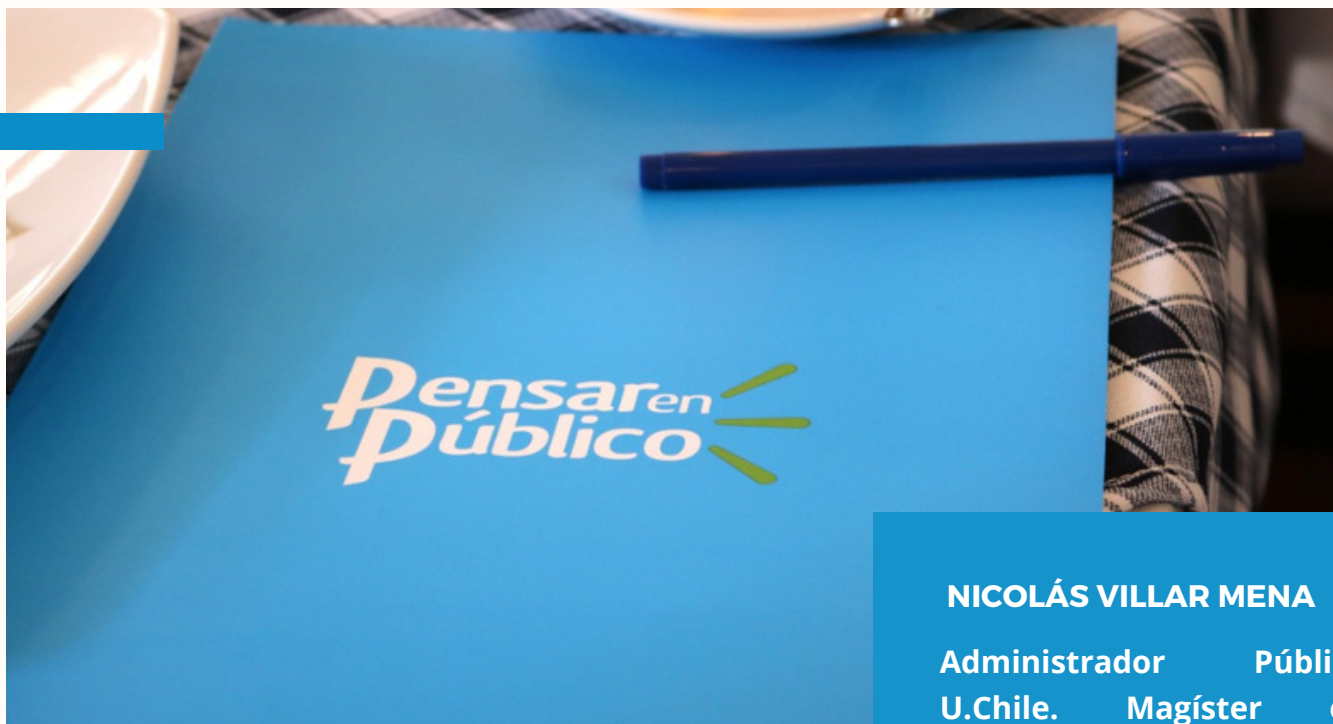


ENFOQUE PÚBLICO

Los principales ejes de discusión desde nuestra mirada.



NICOLÁS VILLAR MENA

Administrador Público
U.Chile. Magíster en
Políticas Públicas, FEN
U.Chile.

FELIPE MANCILLA MEJÍAS
Geógrafo PUC. Estudiante
Magíster en Gestión y
Políticas Públicas, U.Chile.

FINANCIAMIENTO A LAS MUNICIPALIDADES: UN DEBATE NECESARIO

Las municipalidades en Chile obtienen recursos a través de diversas fuentes. Algunas son permanentes, otras variables y pueden cambiar año a año. Dentro de las primeras se encuentran los ingresos tributarios, de los que se desprenden el impuesto territorial, las patentes municipales y permisos de circulación, también entran dentro de esta categoría los derechos municipales (aseo y ornato, entre otros) y los recursos percibidos por concepto del **Fondo Común Municipal, FCM** de aquí en adelante. Por otro lado, existen otros tipos de ingresos denominados ingresos variables y corresponden a aquellos que provienen directamente del gobierno central, regional, o bien, desde otras entidades públicas.

En cuanto a los ingresos permanentes con que cuentan las municipalidades, el FCM se constituye como una de las principales fuentes de recursos. Dicho instrumento, fue creado a finales de la década de los 70 con fines de equidad fiscal y se estructura mediante aportes entregados por todos los municipios, y a su vez, cada gobierno local recibe una proporción del Fondo recaudado, la que se determina a partir del número de municipios que lo compone, cantidad de población, cantidad de predios exentos, pobreza e ingresos recaudados.

DIAGNÓSTICO

Así, existen municipalidades que entregan al Fondo más recursos de los que reciben (municipios de mayores ingresos) y otros que reciben más ingresos que los recursos que aportan (municipios más rezagados). Por tanto, una de las principales características del sistema de financiamiento municipal es la heterogeneidad en términos de recursos entre las comunas, y la dependencia del FCM en algunas de ellas, en particular las que cuentan con menores recursos y capacidad de obtener ingresos propios.

De esta manera, el FCM busca cumplir una función redistributiva al intentar disminuir la desigualdad existente entre municipios, ayudando a que estos puedan proveer bienes públicos a la ciudadanía. Así, se estima que 237 comunas dependen en más de un 50% de su presupuesto anual de este instrumento, es decir, dadas las características que poseen dichas comunas el Fondo resulta primordial para el cumplimiento de sus objetivos.

En ese orden de ideas, el autor Peralta (2018) sostiene en su estudio “Efecto redistributivo del Fondo Común Municipal en las Finanzas Municipales: Análisis y Propuestas de Reforma” que **el Fondo sí tiene un efecto redistributivo si es que se compara con la situación en la que este no existiese y que los municipios tuvieran que mantenerse sólo con los ingresos propios permanentes que recaudan.** Para demostrar lo anterior calcula el efecto de la redistribución del FCM en el índice de Gini comunal y obtiene como resultado que para el año 2017 este factor disminuye de 0,595 a 0,537 puntos luego del efecto redistributivo, lo que da cuenta que el mecanismo sí contribuye a aminorar la desigualdad de ingresos entre municipios.

PROBLEMÁTICA.

Sin perjuicio al objetivo redistributivo del FCM, distintos autores concluyen que este efecto no es suficiente para cubrir las necesidades actuales de los gobiernos locales y que la brecha entre estos sigue siendo grande.



En esa línea, es posible afirmar que no se aprecia una tendencia que permita establecer que el FCM continúe disminuyendo los niveles de desigualdad de los municipios a medida que avancen los años. A su vez, las mayores desigualdades de ingresos actualmente se observan en las comunas con mayores niveles de recursos propios, lo que en la práctica significa que las diferencias entre municipalidades más ricas con el resto son más preponderantes que las diferencias en ingreso que tienen las más pobres entre ellas.

Tomando como antecedente que el efecto redistribuidor del FCM no estaría siendo suficiente para cubrir todas las necesidades de algunos municipios, han surgido planteamientos en los últimos años que dan cuenta la necesidad de aumentar la cuantía de los ingresos que perciben estas entidades subnacionales por la vía del FCM o a través de la extensión de las transferencias fiscales desde el gobierno central. Una política de este tipo, revela la inquietud si la medida pudiese generar un desincentivo a las municipalidades para recaudar aquellos impuestos y cobros de base patrimoniales propios. Dicho de otra forma, una mayor dependencia del FCM podría generar menores recaudaciones propias por parte de algunos gobiernos locales, esto causaría un menor ingreso recaudado, es decir, que mayores niveles del FCM podrían ser un desincentivo para la recaudación de ingresos propios por parte de los municipios.

237 comunas dependen en un 50% de su presupuesto anual del FCM.

En línea con lo anterior, Horst (2009) plantea en su estudio denominado “Fuentes de Financiamiento para Gobiernos Subnacionales y Descentralización Fiscal” que uno de los principales problemas que supone el incremento del FCM se relaciona con los desincentivos que se generan para la recaudación de los Ingresos Propios Permanentes (IPP). La causa radicaría en que el indicador que se emplea para determinar la cantidad de recursos a percibir del FCM se construye a partir de la recaudación efectiva de los IPP y no de lo que potencialmente se podría obtener. De esta forma los municipios tienen un fuerte desincentivo a mejorar la eficiencia en la recaudación, porque al recaudar menos tienen la certeza de que recibirán una proporción mayor del Fondo y de esa forma lograr compensar los recursos que por actuación propia no logran conseguir.

Resulta más cómodo para los gobiernos locales mantener este esquema en lugar de optar por aumentar la recaudación propia, la cual de convertirse en una meta común para las administraciones, podría acarrear costos administrativos y políticos que muchos municipios podrían no querer asumir. Un segundo riesgo que supone el aumento incondicional del FCM o de los aportes fiscales directos es que esto pueda resultar en un manejo no adecuado de estos recursos por parte de los municipios, muchos de los cuales presentan falencias en los sistemas de control y fiscalización. Una propuesta en torno a una mayor cuantía de recursos debiera estar aparejada al debate en torno a cuáles son las capacidades reales que tienen los municipios para manejar esos recursos de forma eficiente y eficaz a partir de las nuevas responsabilidades que podrían asumir. Ello podría conllevar a una situación en que la administración de estos recursos no sea la adecuada y que por otra parte se transgredan principios de la disciplina fiscal, no se les dé el uso adecuado a los ingresos percibidos y/o se generen déficits presupuestarios.

MEDIDAS PROPUESTAS

En cuanto a las medidas propuestas para abordar el financiamiento a las municipalidades en primer término se recomienda - y en función de lo revisado en torno a los desincentivos a la recaudación fiscal propia que implican aumentos en los recursos con que cuentan los municipios - que ante una eventual política de incremento de recursos provenientes del FCM se debiese considerar que:

- 1.- El mecanismo elegido no acentúe la dependencia por parte de los gobiernos locales y sean ellos mismos quienes asuman los costos o beneficios de ser menos o más activos en la generación de ingresos propios.
- 2.- En línea con lo anterior, una reforma de este tipo debiese estar mediada por un sistema de incentivos que impulsen a que las municipalidades sean más activas en la recaudación de ingresos propios, mediante estímulos que premien a aquellas administraciones que realizan dicho esfuerzo recaudatorio.



Una reforma en esta dirección podría incorporar un componente fijo, comprendido como el aumento del aporte fiscal del gobierno central y/o del FCM, y en segundo término un componente variable en que su porcentaje de transferencia esté condicionado a la recaudación de ingresos propios, pudiendo calcularse para estos efectos la capacidad fiscal de cada municipio, es decir, el potencial de recaudación versus lo efectivamente recaudado.

El incremento del FCM se relaciona con desincentivos para la recaudación de los Ingresos Propios Permanentes (IPP)

3.- Respecto a la propuesta de establecer un componente variable de la transferencia fiscal es importante reiterar que el cálculo de este monto debe aplicarse en torno al diferencial porcentual que se genera entre la recaudación fiscal efectiva comunal y el potencial de recaudación (base impositiva total comunal), de esta forma se premiaría el esfuerzo que realizan las administraciones para recaudar y se compensaría a aquellos municipios que tienen menor capacidad impositiva en su jurisdicción y que hagan esfuerzos por aumentar su recaudación. Para lo anterior es fundamental contar con una estimación real de la capacidad fiscal de cada municipio a efectos de que una política de este tenor tenga asidero en datos reales e información objetiva.

4.- Continuando con las propuestas de reforma al financiamiento municipal, uno de los riesgos identificados en el mayor financiamiento local se relaciona con la dificultad de estas entidades para administrar nuevos recursos y falencias que se podrían presentar en los sistemas de control, fiscalización y de las capacidades humanas y materiales con que cuentan los gobiernos locales. Ante ello, una reforma que los dote de mayores recursos debería incluir la implementación de herramientas que brinden mejores niveles de transparencia e indicadores de gestión, así como un sistema de control eficaz que garantice que los recursos sean empleados para los fines a los cuales determine la normativa vigente.

5.- En dicho sentido se propone además generar un sistema de apoyo y de mejoramiento de los procesos de gestión y de soporte a las capacidades de gestión, de la manera en que conjuntamente con tener con un sistema de incentivos correctamente alineados como se definió en la propuesta del componente variable, se cuente con un set de medidas de mejoramiento a la gestión, transparencia y control que sea independiente a la política redistributiva y del aumento del caudal de recursos con que contarían los municipios.

6.- En torno al sentido de modificar el FCM y dotarlo de mayores recursos para además reducir las brechas de ingresos entre gobiernos locales, si bien es efectivo que el sistema municipal requiere mayor financiamiento, el FCM no es el mecanismo más idóneo para mejorar de manera sustantiva los niveles de igualdad, en tanto no se modifique su estructura actual. De esa forma, antes de tomar una decisión que cambie su financiamiento es fundamental contar con estudios que aborden y midan su eficiencia respecto a la redistribución de los recursos disponibles, y abrir un debate que permita establecer cuáles son los servicios básicos que las municipalidades deben prestar de manera obligatoria y en que nivel de satisfacción estos deben ser proveídos a la comunidad.

7.- Más allá de si alguna de esta u otras medidas son adoptadas a futuro, teniendo como antecedentes las tibias mejoras al sistema de financiamiento municipal, debiese ser un imperativo avanzar en generar un debate amplio, que fije una meta del gasto público total al que podrían llegar los municipios (actualmente es cercano al 15%), pero a su vez con la suficiente corresponsabilidad para que éstas entidades cuenten con mecanismos y capacidades para delimitar las áreas en las cuales puedan ser gastados estos recursos y el establecimiento de los mecanismos de control del gasto ad hoc.

Es imperativo avanzar en un debate amplio, que fije una meta del gasto público total al que podrían llegar los municipios (Hoy es un 15% aprox.)

Finalmente, es importante constatar que el abordaje de este tema se relaciona con los preceptos relativos a la descentralización y es un asunto que se encuentra vigente en el debate nacional, la reciente elección de los Gobernadores Regionales y la discusión respecto a una reforma que los dote de mayores atribuciones y competencias, y un aumento en los recursos que administran, son indicativos de que el fortalecimiento de las entidades subnacionales no es un tema que sólo es atingente a los municipios, el principio rector del debate es como implementar medidas que otorguen mayores espacios de participación y de gestión de recursos y atribuciones a los gobiernos locales, siempre con la mirada puesta en lograr mayores niveles de bienestar a los ciudadanos que habitan las regiones y las comunas del país.

