



Discrecionalidad en la distribución de recursos a los municipios

Análisis de la legislación y de los presupuestos municipales

Autor

Rafael Hernández A.
Email: hermandeza@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3190

Nº SUP: 126164

Disclaimer

Este documento es un análisis especializado realizado bajo los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y pertinencia que orientan el trabajo de Asesoría Técnica Parlamentaria para apoyar y fortalecer el debate político-legislativo. El tema y contenido del documento se encuentra sujeto a los criterios y plazos acordados previamente con el requirente. Para su elaboración se recurrió a información y datos obtenidos de fuentes públicas y se hicieron los esfuerzos necesarios para corroborar su validez a la fecha de elaboración.

Resumen

Los ingresos de los municipios se componen de cuatro fuentes: Ingresos Propios Permanentes, Fondo Común Municipal, Transferencias y Otros Ingresos. La mayor parte del presupuesto de las administraciones locales se conforma de Ingresos Propios Permanentes, y Fondo Común Municipal.

Respecto a los Ingresos Propios Permanentes, son originados por tributos o derechos cobrados en la misma comuna. Se gravan a los bienes inmuebles, patentes comerciales, o por el cobro de permisos de circulación. Es decir, no hay injerencia del Gobierno Central en su recaudación, y las tasas aplicables están fijadas en la ley, por lo que no se vislumbra espacios de discrecionalidad desde el nivel central.

Similar es lo que se encuentra en el Fondo Común Municipal, donde todos sus coeficientes se hallan en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la Ley de Rentas Municipales, y en el reglamento para la distribución de este fondo. Por tanto, al estar fijados todos los coeficientes para su distribución en las respectivas normas, tampoco cabría hablar de discrecionalidad a este respecto.

Es en las transferencias desde Subdere donde se observan potenciales espacios de arbitrariedad, específicamente en lo referido a programas como el de Mejoramiento de Barrios (PMB) o el de Mejoramiento Urbano (PMU), de los que no se conocen parámetros seguidos por el nivel central para decidir en cuáles comunas se financian proyectos.

Introducción

En el presente documento se examinan los ingresos percibidos por los municipios, con el fin de identificar espacios de discrecionalidad desde el Gobierno Central en la asignación de recursos a las distintas comunas. Para esto se consulta la legislación, y se analizan los datos del Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim), disponibles en el sitio web de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere).

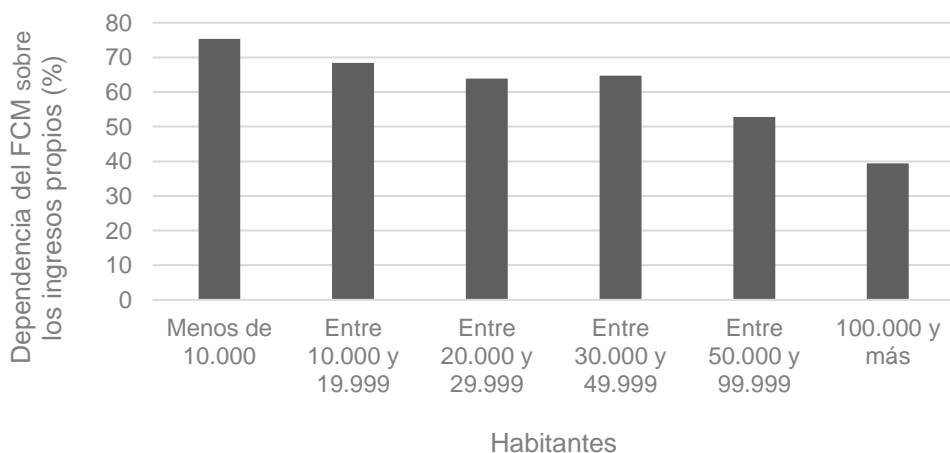
En primer lugar, se explica la institucionalidad presupuestaria de los municipios en Chile, para luego pasar a exponer los distintos componentes del presupuesto municipal. En cada acápite se van haciendo las referencias legales correspondientes, con el objeto de identificar la norma que respalda cada ingreso municipal. Además, se examina la forma de distribución de los ingresos tratados en los respectivos acápites, buscando potenciales espacios de discrecionalidad desde el nivel central. Finalmente, se presenta una breve recapitulación y conclusiones.

Descentralización fiscal en Chile: municipios

El texto constitucional, en su art. 122 les garantiza a las municipalidades la *autonomía* para la administración de sus finanzas. Dicha autonomía se expresa a través de la existencia de una norma especialmente dictada para tal efecto, distinta a la Ley de Presupuestos, y que corresponde al Decreto Ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales. Esto es sin perjuicio, según la misma disposición constitucional lo indica, de otros recursos que les puedan ser asignados a las municipalidades vía Ley de Presupuestos. Por lo mismo, que las municipalidades tengan autonomía para *administrar* sus finanzas, no implica que sean autónomas de forma que se provean a sí mismas de los recursos suficientes para su funcionamiento.

Por ejemplo, considerando que el Fondo Común Municipal (FCM) se contabiliza como parte de los ingresos propios de los municipios, al consultar los datos del Sistema Nacional de Información Municipal se observa que los ingresos por FCM representan cerca del 75% de los ingresos propios en 87 municipios de un total de 345, que son los que tienen población menor a 10.000 habitantes, que equivale al 25% de las municipalidades en Chile. Y si se consideran a todas aquellas comunas con una población mayor a 100.000 habitantes, que son 61, la dependencia del FCM, en promedio, disminuye a menos del 40%¹. Es decir, los municipios en comunas más pequeñas son más dependientes de FCM y tienen menos capacidad para generar sus propias entradas de recursos.

Figura 1. Relación entre la población y dependencia del FCM



Fuente: Elaboración propia con datos de Sinim.

¹ Datos municipales 2019, Sistema Nacional de Información Municipal. Disponible en: <http://bcn.cl/2euk5> (julio, 2020).

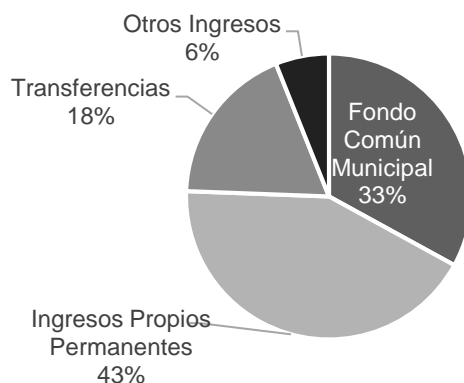
Los ingresos y gastos de los municipios se ven reflejados en el presupuesto municipal. El inc. 2° del Decreto Ley N° 1.263 de administración financiera del Estado², hace referencia a los *presupuestos anuales* de los municipios. Esto quiere decir que los municipios se dan sus propios presupuestos, que definen las mismas municipalidades en función de sus proyecciones de ingresos y gastos programados para cada año calendario. Esto los distingue de los Gobiernos Regionales, puesto que cada uno de los 16 GOREs cuentan con ingresos y gastos que son definidos en la Ley de Presupuestos, aprobada cada año por el Congreso Nacional.

Presupuesto de los municipios: ingresos

A grandes rasgos, los municipios perciben ingresos desde tres tipos de fuentes: Ingresos Propios (IP), las transferencias, y otros ingresos.

Por su parte, los ingresos propios (IP) se conforman de los Ingresos Propios Permanentes (IPP) y el Fondo Común Municipal (FCM). La nomenclatura puede llegar a ser confusa, por esto es importante destacar que los ingresos propios (IP) que componen el presupuesto municipal son, en estricto rigor, ingresos provenientes del *sector municipal*, no de cada municipalidad propiamente tal. Por ejemplo, los ingresos por FCM -que son parte de los IP- son distribuidos a lo largo de las distintas municipalidades, y si bien forman parte de los ingresos de los municipios, son en la práctica un mecanismo de distribución para las distintas comunas. Es decir, por más que se denominen *ingresos propios* no son ingresos generados por cada comuna para sí mismas. Por tanto, al hacer referencia a *ingresos propios* se alude a ingresos provenientes del *sector municipal*, que no necesariamente son producidos por cada municipalidad para componer su propio presupuesto. Esto, en contraposición a las *transferencias*, que son recursos que pueden originarse en el nivel central, y como el nombre lo indica, transferidos posteriormente a los municipios, por lo que su raíz no es de origen municipal.

Figura 3. Composición del total de presupuestos municipales (2019)

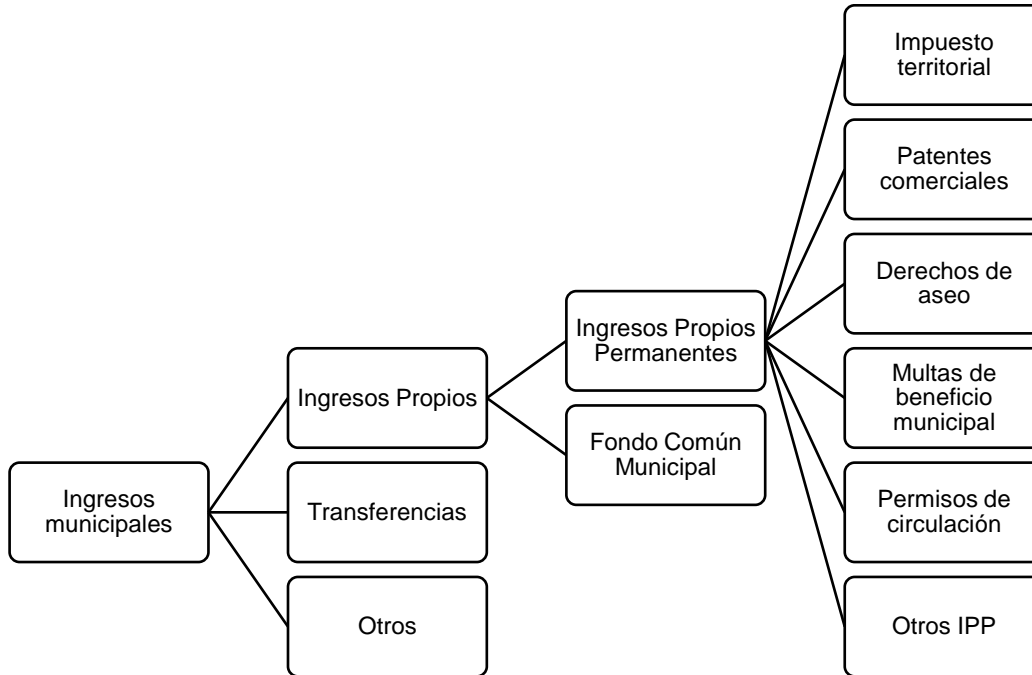


Fuente: Elaboración propia con datos de Sinim.

² Decreto 285, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 3.063. Disponible en: <http://bcn.cl/2eozo> (julio, 2020).

Al considerar los presupuestos de los 345 municipios, se constata que la porción más sustantiva proviene, precisamente, de los ingresos propios permanentes, seguida del FCM, y luego, en una proporción marcadamente menor, las transferencias y otros ingresos.

Figura 2. Fuentes de ingresos de los municipios



Fuente: Elaboración propia.

Como se ha mencionado, los ingresos propios se constituyen de ingresos propios permanentes (IPP) y del FCM. Los primeros, a su vez, se conforman de numerosas fuentes, entre las que destacan el impuesto territorial, las patentes comerciales, los derechos de aseo, las multas, los permisos de circulación, entre otros.

1. Ingresos Propios Permanentes

Los ingresos propios permanentes están estipulados en el inc. 2° del art. 38 del Decreto Ley N° 3.063, sobre Rentas Municipales. En esta categoría se incluyen numerosos componentes: rentas de la propiedad municipal; impuesto territorial; permisos de circulación; patentes municipales; patentes mineras y acuícolas; derechos de aseo; licencias de conducir; derechos varios; concesiones; impuesto a los casinos de juego y los ingresos provenientes de multas.

De todas estas fuentes de ingresos, algunos parámetros están establecidos en el mismo decreto ley de Rentas Municipales, mientras que otros están en las normas sectoriales respectivas.

1.1. Impuesto territorial de beneficio municipal

Este ingreso está establecido en la Ley N° 17.235, sobre impuesto territorial³. Es un impuesto que grava el avalúo fiscal de los bienes raíces en cada comuna, los que para estos efectos se dividen en bienes raíces agrícolas y no agrícolas. Usualmente se le denomina *contribuciones*.

Existen exenciones para el pago de este impuesto, los que están establecidos en los anexos 1 y 2 de la referida Ley N° 17.235. Se trata, principalmente, de exenciones a bienes raíces propiedad de organismos públicos, organizaciones de beneficencia, religiosos, comunitarios, etcétera. Sin embargo, la parte más sustantivas de las exenciones tiene que ver con la tasación de los bienes raíces. La Ley N° 17.235 mandata al Servicio de Impuestos Internos a reevaluar cada cuatro años los bienes raíces agrícolas y no agrícolas, en todas las comunas del país. El reavalúo para bienes no agrícolas se realizó el año 2020⁴, mientras que para los bienes no agrícolas el último reavalúo fue el año 2018⁵.

De esta forma, los bienes raíces no agrícolas estarán exentos del pago de contribuciones si su avalúo fiscal es igual o menor a \$33.199.976⁶. En el caso de los bienes raíces agrícolas, la exención llega hasta los \$24.222.145⁷. Así, al primer trimestre de 2020 hubo 5.086.884 predios exentos, de un total nacional de 8.156.246, lo que implica que un 62% de los predios están exentos del pago de impuesto territorial de beneficio municipal.

Por esto, y con el objeto de compensar a los municipios por la gran cantidad de recursos que dejan de recibir debido a las exenciones del pago de contribuciones, mediante Ley de Presupuestos la Subdere entregó el año 2020 un total de \$48 mil millones de pesos, a prorratearse entre los municipios en función de la cantidad de predios exentos en sus territorios, según la información registrada para cada comuna por el Servicio de Impuestos Internos⁸. De esta forma, en la Región Metropolitana, las comunas con mayor proporción de predios exentos son Puente Alto, Maipú, Santiago, La Florida y San Bernardo; en tanto, en el resto del país dicha condición corresponde a Valparaíso, Temuco, Viña del Mar, Antofagasta y Talca⁹.

La tasa anual aplicable sobre cada predio depende de su naturaleza agrícola o no agrícola, y de otras características, como destino de uso, si cuenta con edificación, entre otras. De todas formas, la tasa aplicable suele ser cercana al 1%.

³ DFL 1, fija texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley Número 17.235 sobre impuesto territorial. Disponible en: <http://bcn.cl/2ex8r> (julio, 2020).

⁴ *SII da inicio al Reavalúo de Bienes Raíces Agrícolas y al de Sitios no Edificados, Propiedades Abandonadas o Pozos Lastreros 2020*. Disponible en: <http://bcn.cl/2exb2> (junio, 2020).

⁵ *SII publica actualización de avalúos fiscales de bienes raíces no agrícolas 2018*. Disponible en: <http://bcn.cl/2exax> (julio, 2020).

⁶ Disponible en: <http://bcn.cl/2exba> (julio, 2020).

⁷ Disponible en: <http://bcn.cl/2exbh> (julio, 2020).

⁸ Resolución N° 01, del 6 de enero de 2020, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Disponible en: <http://bcn.cl/2exbt> (julio, 2020).

⁹ *Subdere transfiere \$48 mil millones a municipios como “compensación por predios exentos”*. Disponible en: <http://bcn.cl/2exbx> (julio, 2020).

En lo referente a las finanzas municipales, el art. 37 inc. 2° del Decreto Ley de Rentas Municipales indica que el 40% de los ingresos que cada municipio genere por cobro de impuesto territorial, pasará a conformar directamente parte de los ingresos propios permanentes de cada municipio. Excepción a esta norma son los municipios de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, en que dicho ingreso es de 35%. El resto de lo recaudado se dirige al FCM, para ser redistribuido entre las comunas.

En síntesis, los ingresos por contribuciones dependen de la cantidad, exenciones y tasas aplicables a los bienes raíces ubicados en cada comuna. Estos parámetros están fijados por la ley y por el Servicio de Impuestos Internos, por lo que no cabe asumir discrecionalidad en su distribución por el Gobierno Central.

1.2. Patentes comerciales

Según lo dispone el art. 32 del Decreto Ley de Rentas Municipales, *el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación, está sujeta a una contribución de patente municipal*. Asimismo, para la aplicación de esta norma se estatuyó la dictación de un reglamento especialmente dictado para estos efectos¹⁰.

Según lo indica el art. 24 inc. 2° de la Ley de Rentas Municipales, la tasa aplicable anualmente fluctúa entre el 0,25% y el 0,5% del capital propio declarado por el comercio ante el Servicio de Impuestos Internos. En cualquier caso, el monto a pagar no puede ser menor a 1 UTM ni mayor a 8.000 UTM.

Similarmente al pago de contribuciones, la recaudación y los ingresos provenientes de las patentes comerciales dependen de la cantidad de comercios establecidos en cada comuna, y no es responsabilidad de la administración central la definición del monto a percibir por cada municipio.

1.3. Derechos de aseo

El cobro de los derechos por extracción de residuo sólidos domiciliarios se encuentra en el art. 7° de la Ley de Rentas Municipales. Allí se indica que *las condiciones generales mediante las cuales se fije la tarifa indicada, el monto de la misma, el número de cuotas en que se divida dicho costo, así como las respectivas fechas de vencimiento y los demás aspectos relativos al establecimiento de la tarifa, se consignarán en las ordenanzas locales correspondientes*.

Se trata de derechos y no de impuestos, como los anteriormente presentados. La diferencia entre *ingresos tributarios* y *derechos* es relevante, puesto que tiene efectos en los criterios para el cobro en cuestión; los ingresos tributarios se componen de recaudación por el cobro de impuestos, los que se definen como pagos obligatorios de dinero que exige el Estado a los individuos y empresas que no

¹⁰ Decreto 484, reglamento para la aplicación de los artículos 23° y siguientes del Título IV del Decreto Ley N° 3.063, de 1979. Disponible en: <http://bcn.cl/2b9si> (julio, 2020).

están sujetos a una contraprestación directa¹¹. Por su parte, los derechos son contraprestaciones que se pagan por un servicio prestado por el municipio¹², en este caso, aseo.

Quedan automáticamente exentos del pago de derechos de aseo aquellos usuarios cuya vivienda o unidad habitacional tenga un avalúo fiscal igual o inferior a 225 UTM.

Como se ha indicado, las condiciones para el cobro, tarifa aplicable, y modalidades de pago son definidas por los respectivos municipios a través de ordenanzas locales. En consecuencia, el Gobierno Central no tiene injerencia en la recepción de estos ingresos.

1.4. Multas de beneficio municipal

Esta fuente de ingresos se respalda en numerosas fuentes legales. Sin embargo, a grandes rasgos, la mayor parte de la composición de estos ingresos se origina en infracciones a la legislación de tránsito.

El art. 114 de la Ley de Tránsito¹³ establece las respectivas multas por transitar sin el dispositivo electrónico (TAG) en las rutas que así lo requieran. Por otra parte, en la misma norma los arts. 202 y 204 establecen las multas a las infracciones de tránsito, como exceso de velocidad, estacionamiento en lugares prohibidos, no detenerse frente a una luz roja, etcétera. Así, según lo dispone el art. 22 de la Ley N° 18.287¹⁴, que establece procedimientos antes los Jueces de Policía Local, son precisamente los jueces de policía local quienes aplican las multas, las que deben ser enteradas por el infractor en la Tesorería Municipal respectiva.

Adicionalmente, la misma Ley de Rentas Municipales establece multas. En su art. 49 señala las multas para los conductores que manejen sin su permiso de circulación, y el art. 58 señala las multas aplicables a los comercios que no paguen sus patentes comerciales.

Finalmente, el Decreto 900, Ley de Concesiones¹⁵, establece asimismo las multas aplicables a quienes no paguen por el uso de autopistas o carreteras concesionadas, cuya definición también corresponde al juez de policía local del domicilio del usuario, y cuyo monto igualmente es de beneficio municipal.

En síntesis, las multas de beneficio municipal no son definidas por la autoridad del nivel central, sino que están definidas en la legislación respectiva, y corresponde al Juez de Policía Local aplicar las multas correspondientes, según sea el caso.

¹¹ Servicio de Impuestos Internos: Diccionario Básico Tributario Contable. Disponible en: <http://bcn.cl/1s3w0> (julio, 2020).

¹² Dictámenes N° 29.729 de 2004 N° 30.992 de 2012 y N° 12.333 de 2016 de la Contraloría General de la República, entre otros.

¹³ DFL 1 fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Tránsito. Disponible en: <http://bcn.cl/27prd> (julio, 2020).

¹⁴ Ley N° 18.257, establece procedimientos antes los Jueces de Policía Local. Disponible en: <http://bcn.cl/2exgg> (julio, 2020).

¹⁵ Decreto 900 fija texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP N° 164, de 1991, Ley de Concesiones de Obras Públicas. Disponible en: <http://bcn.cl/2exgn> (julio, 2020).

1.5. Permisos de circulación

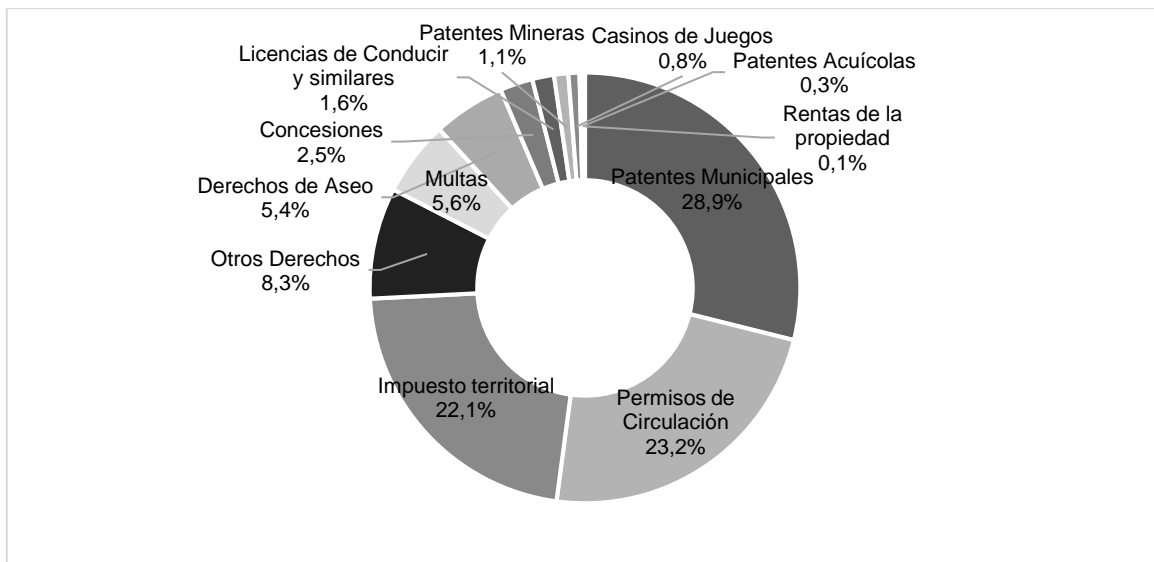
El permiso de circulación es un impuesto que se paga anualmente y es aplicable a toda persona dueña de algún vehículo motorizado. Sin haber pagado el permiso de circulación, el vehículo no estaría cumpliendo las obligaciones para circular legalmente a lo largo del país.

Este impuesto está establecido en el art. 12 y 22 de la Ley de Rentas Municipales, donde se indica que es a beneficio municipal. La tasa aplicable varía de 1% a 4,5% en función del precio del vehículo, aunque no podrá, en caso alguno, ser inferior a media unidad tributaria mensual.

Nuevamente, la cuantía del pago está establecida en la norma, y es el usuario quien elige en cual municipio pagar el permiso. De esta forma, la autoridad central no incide en cuántos recursos perciben los municipios bajo este concepto.

Recapitulando, de los Ingresos Propios Permanentes, la mayor parte corresponde a ingresos por pago de patentes de beneficio municipal, permisos de circulación e impuesto territorial. A esto, se suman “otros derechos” como los de construcción, propaganda, transferencia de vehículos, además de los derechos de aseo domiciliario.

Figura 4. Componentes de los Ingresos Propios Permanentes (2019)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sinim.

Adicionalmente existe una serie de ingresos menores, como los de concesiones para derechos de explotación (estacionamientos, mantención de áreas verdes, etc.), licencias de conducir, patentes mineras de la Ley N° 19.143, casinos de juegos por Ley N° 19.995, patentes acuícolas por Ley N° 20.033 y rentas de la propiedad (arriendo de activos no financieros, dividendos, intereses, etc.).

Todos estos ingresos tienen parámetros establecidos en la Ley de Rentas Municipales, o en las respectivas leyes sectoriales. Su recepción depende de las actividades comerciales o industriales establecidas en la respectiva comuna, el lugar donde los usuarios elijan pagar sus permisos de circulación o de conducir, la tasación de los predios ubicados en la comuna, entre otras. Es decir, no

hay espacios posibles para la discrecionalidad del Gobierno Central a este respecto, pues no participa en la distribución de estos recursos.

Tabla 1. Fuentes de ingresos municipales y su fuente legal

Ingreso	Fuente legal
Patentes municipales	DL 3.063, arts. 24, 32 y 37 inc. 2°
Permisos de circulación	DL 3.063, arts. 12 y 22
Impuesto territorial	Ley N° 17.235, anexos 1 y 2
Otros derechos	Decreto 458 MINVU, Ley General de Urbanismo y Construcciones, arts. 126 - 133 Permisos provisorios
Multas	Ley N° 18.290, arts. 114, 118, y 202 y 204 Decreto 900 MOP, art. 42 DL 3.063, arts. 49 y 58
Derechos de aseo	DL 3.063, art. 7°
Concesiones	DL 3.063, art. 41 y 42
Licencias de conducir	DL 3.063, art. 41 numeral 6 Ley N° 18.290, Título I Decreto 170 MTT, reglamento de licencias de conducir
Patentes mineras	Ley N° 19.143
Casinos de juego	Ley N° 19.995
Patentes acuícolas	Ley N° 20.033, art. 8
Otras rentas de la propiedad	DL 3.063, arts. 3° y 43 numeral 2

Fuente: Elaboración propia.

2. Fondo Común Municipal

El Fondo Común Municipal (FCM) es un mecanismo de redistribución de recursos entre municipios, conformado del aporte que cada municipio realiza para solventar este fondo, a partir de sus ingresos propios permanentes. El Gobierno Central también realiza aportes al FCM; esto implica que los recursos los transfiere al fondo mismo, no a cada municipio en particular. Los parámetros para

distribuir los recursos del FCM a lo largo de las distintas comunas, están establecidos en la normativa correspondiente, y no dependen por tanto de la discrecionalidad de la administración central.

El FCM es de importancia trascendental para la administración local en Chile, lo que se expresa en el hecho de que tiene su origen en el mismo texto constitucional. En el art. 122 de la Constitución se le describe como un *mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país*.

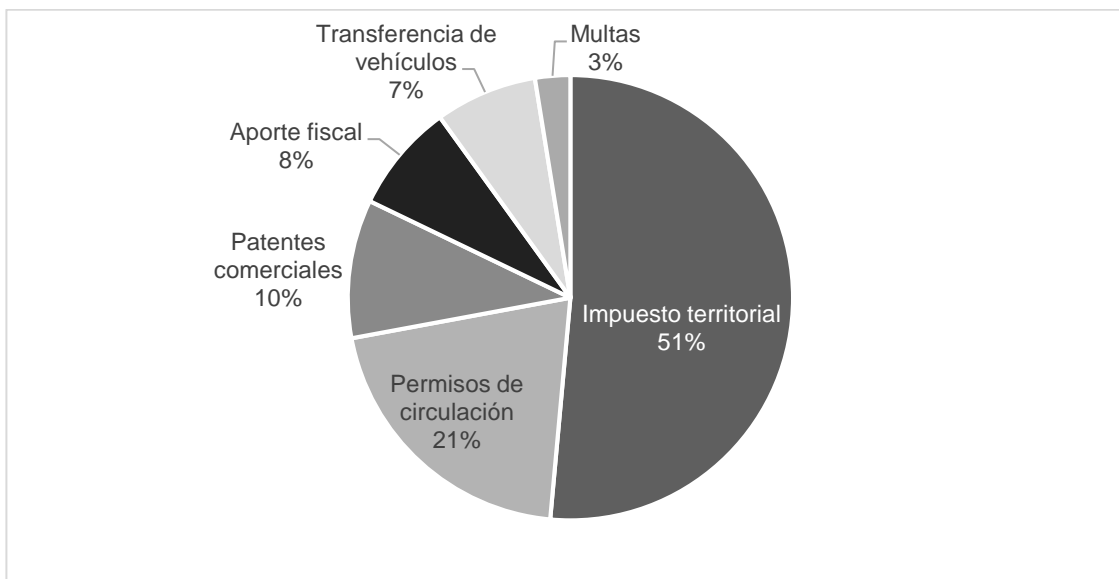
2.1. Composición del FCM

En la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades se señala, específicamente en el art. 14, la forma en que se integran los recursos al fondo:

- La Municipalidad de Santiago aporta un 55% de lo recaudado por patentes comerciales, al FCM. Adicionalmente, los municipios de Providencia, Las Condes y Vitacura aportan el 65% de lo recaudado por este concepto.
- Un 62,5% de lo que los municipios recauden por permisos de circulación (“pago de patente”) va a conformar el FCM.
- Como se ha indicado, del cobro del impuesto territorial que se cobre en cada comuna, un 40% es de libre disposición del respectivo municipio. El 60% restante debe ser cedido desde los municipios para integrar el FCM; la excepción son las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, en que la proporción del aporte que enteran al FCM es de 65%.
- Cada vez que un propietario de un automóvil vende el vehículo, la operación está afecta al impuesto a la compraventa del 1,5% del valor del automóvil. Este impuesto es de beneficio municipal, y el 50% de lo que los municipios recauden por este concepto, es transferido al FCM.
- Tal como se explicado, numerosas infracciones a la Ley de Tránsito están afectas a multas de beneficio municipal. Según el tipo de infracción establecido en la Ley N° 18.290 (Ley de Tránsito), los municipios perciben el 50%, 70% o 100% de cada multa que se recaude por los según los pagos dispuestos por el Juez de Policía Local.
- El Fisco realiza también un aporte que hasta antes del año 2018 era de 218.000 UTM. A partir de esa fecha, el aporte se ha cuadruplicado, siendo de 1.052.000 UTM expresado a través de la Ley de Presupuesto¹⁶.

¹⁶ Circular N° 70, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2018. Disponible en: <http://bcn.cl/2ey3z> (julio, 2020).

Figura 5. Composición del Fondo Común Municipal (2019)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sinim.

De la Figura 5 se desprende que la mayor parte del FCM se compone de los aportes que todas las comunas hacen por impuesto territorial, por permisos de circulación, y por el aporte por pago de patentes comerciales en las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura. El aporte fiscal, si bien aumentó sustantivamente en los últimos años, sigue siendo una proporción menor, tal como los ingresos por transferencia de vehículos y multas.

2.2. Distribución del FCM

La Ley de Rentas Municipales en su art. 38 menciona los parámetros para la distribución del FCM, estipulando que:

- Un 25% del FCM se reparte uniformemente entre las comunas del país
- Un 10% en relación al número de pobres en la comuna respecto al total del país
- El 30% respecto al número de predios exentos de contribuciones con respecto al total del país
- El 35% en proporción al menor ingreso municipal propio permanente por habitante con respecto al año anterior

Para la aplicación de las disposiciones referentes al FCM, existe un reglamento expresado en el Decreto 1.263 de 2007¹⁷. Allí se exponen los coeficientes que compondrán la fórmula, a través de la cual se calculan los montos a repartir entre cada comuna.

Por tanto, no existe injerencia del Gobierno Central en la repartición de estos recursos, puesto que tanto para la conformación del FCM, como para su distribución, los parámetros están fijados en la ley y

¹⁷ Decreto 1.293 reglamento para la aplicación del artículo 38 del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, modificado por el artículo 1° de la ley N° 20.237. Disponible en: <http://bcn.cl/2ey79> (julio, 2020).

el reglamento respectivo. En consecuencia, no se observan espacios para la discrecionalidad desde el nivel central.

3. Transferencias

Como se ha visto, los municipios se financian con ingresos propios permanentes, FCM, transferencias e ingresos de otra naturaleza. Respecto a los IPP y al FCM no se observan espacios de mediante los cuales el Gobierno Central pueda repartir recursos discrecionalmente entre los municipios.

Respecto a las transferencias, los municipios pueden recibir ingresos por recursos que les son asignados desde los Gobiernos Regionales, desde otras entidades públicas, desde privados (como en los programas de pavimentos participativos), y desde Subdere.

Los recursos desde los Gobiernos Regionales (GORE) se asignan principalmente para inversión cubierta por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Es decir, el Gobierno Central en un primer momento distribuye los recursos del FNDR a lo largo de los 16 GORE vía Ley de Presupuesto, pero una vez que los GORE cuentan con esos recursos, el nivel central no tiene injerencia en la asignación que estos hagan hacia sus municipios. Por tanto, estas transferencias no provienen desde el Gobierno Central, si no que son decididas por el Gobierno Regional, primero a propuesta del intendente y luego discutidas y eventualmente aprobadas por el Consejo Regional, por lo que en estas instancias el Gobierno Central no tiene injerencia en la transferencia de recursos desde el GORE a los municipios.

Respecto a los recursos que son asignados desde otras entidades públicas hacia los municipios, esto se expresa principalmente a través de los *convenios de programación*. Los convenios de programación son el compromiso para inversiones, especificando los proyectos a través de los cuales se realizará la inversión, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad. Estos convenios son suscritos entre distintos GOREs, entre los GOREs y ministerios o entre GOREs y municipios.

Los convenios de programación tienen su origen en el inc. 4° del art. 115 del texto constitucional. Asimismo, son expuestos en el art. 81 y 81 bis de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional¹⁸. Son suscritos por iniciativa del respectivo GORE, y una vez firmados son obligatorios para las partes. Usualmente se cubren con fondos FNDR.

No existen parámetros para la asignación de estos recursos; sin embargo, son acuerdos en los que voluntariamente concurren las partes, por tanto no se trata de asignaciones de recursos desde el nivel central, sino que constituyen programas de inversión en los territorios y por tanto, al ser iniciativas conjuntas entre los GORE y, en este caso, los municipios, no cabría hablar de discrecionalidad puesto que no son propiamente recursos asignados, y tampoco son decididos por el nivel central en lo respectivo a los municipios.

Respecto a las transferencias desde privados, son escasas y al ser recursos provenientes precisamente del sector privado, tampoco hay discrecionalidad posible desde el sector central. Un ejemplo de estas transferencias son los pavimentos participativos, donde la transferencia desde el sector privado se expresa en el aporte que los particulares hacen a los municipios, para poder

¹⁸ DFL 1-19175 fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Disponible en: <http://bcn.cl/25n19> (julio, 2020).

implementar un proyecto, según lo indica el art. 9° literal a) del Decreto 111 del MINVU, que reglamenta los programas de pavimentación participativa¹⁹.

Finalmente, es en las transferencias realizadas propiamente desde el nivel central, a través de Subdere, donde pueden encontrarse eventuales espacios de discrecionalidad.

No todos los recursos que Subdere transfiere a los municipios son de decisión netamente discrecional. Como ya se ha explicado, la referida Subsecretaría asigna recursos a las comunas en función de los predios exentos con el objetivo de compensar esos recursos que no son recaudados por los municipios, por lo que la decisión de donde localizar esos ingresos depende entonces de las características de los inmuebles en cada territorio. Por otro lado, hay iniciativas como el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal, que es gestionado por Subdere, pero cuya distribución responde a indicadores establecidos en el respectivo acto administrativo²⁰.

No obstante, no existen parámetros que definan la designación de recursos a distintos municipios para el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMU), ni para el Programa de Mejoramiento Urbano (PMB). El PMU permite inversión en infraestructura menor urbana y equipamiento comunal, que se expresa en proyectos como canchas deportivas, pavimentación, alumbrado público, áreas verdes, equipamiento comunitario, entre otras; se trata de proyectos de menor alcance, por un monto máximo de \$50.000.000. Por su parte, el PMB está establecido en la Ley N° 18.138²¹, y tiene como objeto la realización de obras sanitarias con el fin de reducir el déficit en cobertura del suministro de agua potable y disposición segura de aguas servidas en las áreas rurales a lo largo y ancho del territorio. Suelen ser obras de envergadura mayor a los del PMU, e involucran plazos más extensos.

La forma en que se localizan estos recursos es presentando los proyectos ante Subdere, quien decide su asignación. Operan bajo la fórmula de transferencias de capital (a otras identidades públicas) en el presupuesto de Subdere, y desde allí son recibidos por los municipios como parte de su presupuesto propio para inversión, por lo que sí se trata propiamente de asignaciones, y cuya distribución es potencialmente discrecional desde el nivel central a los distintos municipios.

4. Otros ingresos

En esta categoría se incluyen ingresos contingentes como la venta que hagan los municipios de activos no financieros (inmuebles, vehículos, edificios, mobiliario, etcétera). También comprende el saldo inicial de caja, y otros ingresos menores, como recuperación de licencias.

Son una proporción menor de los ingresos y tienen que ver con la gestión interna de las administraciones locales, por lo que no se vislumbran espacios de discrecionalidad a los que pueda recurrir el sector central.

¹⁹ Decreto 114 reglamenta programa de pavimentación participativa. Disponible en: <http://bcn.cl/2ey98> (julio, 2020).

²⁰ Resolución 178 sustituye el texto de la Resolución N° 115, de 16 de mayo de 2012, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo que reglamenta el procedimiento de distribución de los recursos del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal. Disponible en: <http://bcn.cl/2ey9d> (julio, 2020).

²¹ Ley 18138 faculta a las municipalidades para desarrollar programas de construcción de viviendas e infraestructuras sanitarias. Disponible en: <http://bcn.cl/2ey9g> (julio, 2020).

Conclusiones

De los numerosos componentes que conforman los ingresos municipales, la gran mayoría tiene formas de recaudación o distribución establecidas en la ley, decretos, reglamentos, o actos administrativos correspondientes. En estas normas se exponen explícitamente los parámetros e indicadores a través de los cuales se repartirán los recursos a lo largo de las distintas comunas. Por tanto, son pocos los espacios para potencial discrecionalidad desde el Gobierno Central.

La mayor parte de los ingresos municipales se origina en Ingresos Propios Permanentes. De estos, destaca el cobro del impuesto territorial o “contribuciones”. Dada la gran cantidad de predios exentos del pago de este tributo, el Fisco realiza un aporte para compensar a los municipios, pero que se define en función de cuántos predios no pagan contribuciones en cada comuna, por lo que no es propiamente decisión del nivel central definir cuánto se reparte a cada comuna.

Respeto al FCM, todos los coeficientes están establecidos en la ley y el respectivo reglamento, por lo que la distribución entre municipios es simplemente la operación de las fórmulas establecidas en la norma.

Es en las transferencias donde se identifican algunos espacios de discrecionalidad, sobre todo en la asignación de recursos para programas como el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), y Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), de los que no se conocen parámetros para definir su repartición. Es potestad de la autoridad del nivel central definir qué proyectos que postulan a estos programas, son cubiertos con los fondos dispuestos por Subdere, por lo que podrían darse eventuales decisiones arbitrarias en su distribución.

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)