



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Estudio de Mejoramiento de la Recaudación Municipal



AChM
Asociación Chilena
de Municipalidades

Este estudio fue desarrollado entre enero de 2018 y diciembre de 2019.

Primera edición: diciembre de 2019

Segunda edición actualizada: marzo de 2021

Editores:

Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile

República 701, Santiago

www.sistemaspublicos.cl

ISSN: 2735-6655

Impreso por la Asociación Chilena de Municipalidades

Impreso en Chile



DIRECTOR ACADÉMICO

Pablo A. González

PhD en Economía, University of Cambridge.
MA en Economía y Ciencias Sociales e Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile.

DIRECTOR EJECUTIVO

Carlos E. Castro

Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile.

JEFE DE PROYECTO

Luis Zaviezo S.

Magíster en Ingeniería Industrial, Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile.

EQUIPO¹

Tomás Soto. Investigador y coordinador de proyecto.

Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile

Javier Fuenzalida. Investigador Principal.

PhD in Public Administration, Rutgers University.
Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile.

Pablo Galaz. Investigador Principal.

MSc in Public Policy, University of Bristol.
Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile.

José Inostroza. Investigador.

Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Abogado, Universidad de Chile.

Pablo Paredes. Investigador.

MSc in Science and Technology Studies, University of Edinburgh.
Magíster en Economía y Políticas Públicas, Ingeniero Comercial, Universidad Adolfo Ibáñez.

Matías Peralta. Investigador Asistente.

Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile.

CONTRAPARTE INSTITUCIONAL

Jorge Araya.

Coordinador de Capacitación, Asociación Chilena de Municipalidades.

Gabriel Flandez.

Director Administración y Finanzas, Asociación Chilena de Municipalidades.

Manuel Peña.

Asesor Comisión de Finanzas, Asociación Chilena de Municipalidades.

¹ Se agradece toda la colaboración de Mariana Jordán, Jaime Pilowsky, Felipe Bernstein, Rigoberto Mella, Diego Barros, Alexis González y a los memoristas de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile: César Dios e Ignacio Ramírez, así como la asistencia de investigación de Carlos Barría, alumno del mismo departamento.

**TABLA DE CONTENIDOS**

1. INTRODUCCIÓN.....	5
1.1. Objetivos del proyecto	9
1.1.1. Objetivo general del estudio.....	9
1.1.2. Objetivos específicos.....	9
1.2. Diagnóstico y ejes de investigación	9
1.2.1. Necesidad de una reforma para la gestión financiera municipal.....	9
1.2.2. Líneas de investigación para avanzar a una mejor gestión financiera municipal.....	10
2. RECAUDACIÓN DE INGRESOS PROPIOS PERMANENTES.....	14
2.1. Chile en el Contexto Internacional.....	14
2.2. Estructura de Ingresos Municipales.....	15
2.3. Ingresos Propios Permanentes (IPP).....	16
2.3.1. Impuesto territorial.....	19
2.3.2. Derechos de aseo.....	22
2.3.3. Permisos de circulación.....	24
2.3.4. Patentes comerciales	26
2.4. Síntesis de los principales hallazgos.....	28
3. EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL	30
3.1. Introducción	30
3.2. El Fondo Común Municipal (FCM)	30
3.2.1. Antecedentes generales	30
3.2.2. Diseño del FCM	32
3.2.3. Dimensiones del diseño del FCM a evaluar	35
3.3. Marco conceptual	35
3.4. Evaluación del diseño.....	37
3.4.1. Objetivo del FCM.....	38
3.4.2. Mecanismo de distribución.....	39
3.4.3. Mecanismo de estabilización.....	45
3.5. Discusión e implicancias de políticas pública	46
3.6. Referencias bibliográficas	48
4. USO EFECTIVO DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN MUNICIPIOS.....	49
4.1. Resumen.....	49
4.2. Antecedentes y Análisis Normativo	49
4.2.1. Regulación Constitucional.....	49
4.2.2. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.....	51
4.3. Problema y Motivación	54
4.4. Revisión de literatura	57
4.4.1. Planificación estratégica municipal: fundamentos y beneficios potenciales	57
4.4.2. Implementación y uso efectivo de la planificación estratégica	58
4.5. Metodología	61
4.5.1. Priorización de instrumentos de planificación	61
4.5.2. Selección preliminar de municipios	63



4.5.3.	Encuesta nacional a directivos municipales	65
4.6.	Resultados	65
4.6.1.	Resultados descriptivos generados a partir de la encuesta	65
4.6.2.	Plan de Seguridad Comunal	68
4.6.3.	Política de Recursos Humanos	71
4.6.4.	Plan Anual de Compras	72
4.6.5.	Plan de Desarrollo Comunal.....	75
4.6.6.	Presupuesto Municipal Anual	77
4.6.7.	Otros	79
4.7.	Discusión y Conclusiones	79
4.8.	Referencias bibliográficas	82
5.	TOMA DE DECISIONES FINANCIERAS EN MUNICIPIOS.....	84
5.1.	Resumen	84
5.2.	Antecedentes	84
5.3.	Problema y motivación de estudio	85
5.4.	Revisión de literatura	86
5.4.1.	Procesos de toma de decisión	86
5.5.	Metodología	91
5.5.1.	Selección preliminar de municipios	91
5.5.2.	Encuesta nacional a directivos municipales	93
5.6.	Resultados	94
5.6.1.	Resultados generados a partir de la encuesta.....	94
5.6.2.	Principales decisiones estratégicas financieras identificadas	98
5.7.	Discusión y conclusiones.....	104
5.7.1.	Falta de capacidad técnica	104
5.7.2.	Conversaciones con actores para nuevas regulaciones	104
5.7.3.	Ordenanzas municipales menos ambiguas	105
5.7.4.	Generar incentivos al pago de los derechos de aseo	105
5.8.	Referencias Bibliograficas	106
6.	FACTORES, ROLES Y EFECTOS DEL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN LA GESTIÓN FINANCIERA.....	109
6.1.	Antecedentes	109
6.2.	Factores del asociativismo municipal	112
6.2.1.	Factores organizacionales	112
6.2.2.	Factores políticos	113
6.2.3.	Factores del lado de la demanda	113
6.2.4.	Factores geográficos	114
6.2.5.	Efectos sobre la gestión financiera	115
6.3.	Análisis de redes municipales	115
6.3.1.	Metodología	115
6.3.2.	Resultados	118
6.4.	Estudio de Casos de Asociaciones Municipales.....	126
6.4.1.	Metodología	126
6.4.2.	Resultados	131
6.5.	Conclusiones.....	143



6.6. Recomendaciones desde el estudio de casos	143
6.7. Bibliografía.....	144
7. PROPUESTAS DEL ESTUDIO	149
7.1. Objetivos y metodología	149
7.2. Consideraciones generales de la estructura y contenido del capítulo	149
7.3. Reflexiones finales sobre el actual sistema de ingresos municipales para Chile.....	151
7.3.1. Falencias del actual sistema de ingresos municipales y sus desafíos	151
7.3.2. Estimación de inequidad en ingresos municipales.....	154
7.3.3. Análisis de los fundamentos de la normativa de rentas municipales y la redistribución de sus recursos.....	167
7.4. Propuestas.....	174
7.4.1. Propuestas para generar mayores recursos que financien las funciones municipales.....	176
7.4.2. Propuestas para mejorar la equidad en la distribución de ingresos.....	183
7.4.3. Propuestas para fortalecer la institucionalidad y gestión relativa al sistema de ingresos municipales	190
7.5. Modificaciones legales requeridas	205
7.6. Estrategia general	219
8. ANEXOS	222
8.1. Experiencias comparadas de fondos de equalización	222
8.1.1. Perú	222
8.1.2. Colombia.....	224
8.1.3. España	226
8.1.4. Alemania.....	227
8.1.5. Ecuador.....	227
8.1.6. Australia.....	229
8.1.7. Referencias bibliográficas	233
8.2. Encuesta nacional de directivos municipales	234
8.2.1. Metodología de la Encuesta nacional a directivos municipales.....	234
8.2.2. Resultados de la Encuesta respecto a la eficacia y factibilidad de algunas propuestas.....	240
8.3. Estudio de casos del Asociativismo municipal.....	242
8.3.1. Pauta de preguntas	242
8.3.2. Caso de estudio 1: Asociación de Los Ríos	243
8.3.3. Caso de estudio 2: Asociación Chilena de Farmacias Populares - ACHIFARP	264
8.4. Nomina de Proyectos de Ley en el Parlamento	285
8.5. Factibilidad de Creación de empresas Municipales, Ley FUC, Concesiones y Leaseback	292
8.5.1. Servicio municipal de agua potable y alcantarillado (SMAPA) - Maipú	292
8.6. Tributos que se distribuyen en los Ingresos Municipales	337
8.6.1. Descripción de todos los tributos generales que se distribuyen total o parcialmente en los ingresos municipales.	337
8.6.2. Descripción de los mecanismos condicionantes (exenciones, mecanismos elusivos, gestiones de cobranza u otras) que afectan el monto de las recaudaciones reales.	338
8.6.3. Descripción de todos los tributos municipales como patentes comerciales, derechos de aseo, licencias de conducir, permisos de circulación y otros que afecten los ingresos municipales.	341
8.6.4. Informe descriptivo y analítico de cada uno de los tributos identificados, con recomendaciones respecto de mejoras en la gestión de recaudación	346

1. INTRODUCCIÓN

Esta es la versión editada y actualizada del informe entregado a la Asociación Chilena de Municipalidades en diciembre de 2019, producto de un extenso estudio ejecutado entre los años 2018 y 2019, cuyo propósito central fue proveer de una mirada académica de diversas temáticas centrales a la capacidad de gestión de los municipios de manera individual y las opciones de gestión asociada que pueden provocar sinergias y externalidades positivas a grupos de ellas, vinculadas por diversas razones y motivaciones.

Ante la aparición de un escenario de nueva Constitución, es necesario revisar este documento, entendiendo que los temas y propuestas en general no alcanzan ese rango en la estructura normativa del país, para desde estas reflexiones asociar aquellos elementos estructurantes del principal cuerpo legal del país que incidan, faciliten o posibiliten la construcción posterior de un marco jurídico que permita a los municipios operar en condiciones diferentes y menos restrictivas en algunas materias en las que hoy están limitadas. Sólo a modo de ejemplo y para ilustrar el punto, la formación de empresas de servicio como recolección de basura, administración de recursos naturales, gestión de espacios públicos u otros son parte de las posibilidades que se abren en esta etapa de rediseño institucional.

La cuenta pública del gobierno, entregada en junio de 2018, destaca una declaración común de todos los gobiernos durante las dos últimas décadas: un compromiso con el desarrollo regional y local, por la vía de una política intensiva de descentralización y fortalecimiento de municipalidades. En efecto, este compromiso, con mayor o menor énfasis, ha aparecido en todos los programas de gobierno desde la década de 1990 en adelante.

En la cuenta pública de 2020 del ministerio del Interior y Seguridad Pública se señalan como logros:

“Con el objeto de establecer una mayor transparencia y eficiencia de los Gobiernos Locales, se generó plataforma basada en tecnología de Inteligencia de Negocio BI, que permite integrar, procesar, analizar, y crear indicadores de gestión a partir de las bases de datos alojadas en cualquier institución del Estado que contenga información relevante de los municipios. En base a este proceso, el año 2019 se solicitó a los 345 municipios del país el envío trimestral de sus Estados Financieros (Balance General y Estado de Resultados). Durante el año 2019, se incorporaron 187 municipios del país a el uso de la plataforma de la Unidad de Gobierno Electrónico Local (UGEL), en procesos tales como: pago de permisos de circulación, patentes provisionales, derechos de aseo y otros; alcanzándose 401mil 549 transacciones y más de 44 mil millones de pesos a las arcas municipales.

Se distribuyeron 15 mil 311 millones entre 174 municipios ganadores de los recursos del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal. Estos fondos van dirigidos principalmente a fortalecer la inversión comunal, lo que se encuentra regulado a través de la Resolución N° 178 de fecha 8 de junio de 2015.

La implementación de metodologías del Programa Mejoramiento de la Gestión Municipal en 74 municipios, permitió diseñar planes de mejora para las municipalidades, los que van desde mejoramiento de infraestructura municipal hasta instalación de capacidades blandas. Durante 2019, se logró en la aplicación del Diagnóstico Nacional un 97 por ciento de respuesta e incorporando nuevas temáticas en éste en coordinación con otros servicios: Gestión de Riesgos de Desastres y Probidad e Integridad Municipal (Alianza Anticorrupción).

Con el objetivo de fortalecer la participación ciudadana, se apoyó a los Consejos de la Sociedad Civil a través de la realización de 16 jornadas regionales de capacitación para consejeros comunales y otros dirigentes

sociales de todo el país en convenio con la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno y con el Consejo para la Transparencia. Estas actividades contaron con una asistencia total de más de mil 500 personas.”

Asimismo, en el capítulo “Programación 2020-2022 se señala:

“2.Favorecimiento del desarrollo regional y local f. Mejoramiento de la gestión municipal

Envío de un proyecto de ley, antes del año 2022, que modifica la forma de distribución del Fondo Común Municipal, y aumenta las obligaciones de transparencia y probidad de la gestión municipal.

En relación a las Cuentas Públicas Participativas, y en el marco de apoyar la consolidación de mecanismos de participación ciudadana en gobiernos regionales y municipalidades en los distintos procesos de toma de decisiones, privilegiando instrumentos de planificación regional y comunal, es que para el año 2020 se realizarán 28 Cuentas Públicas Participativas.

El objetivo es capacitar a los municipios y a la ciudadanía, de manera tal de conseguir control ciudadano efectivo, basados en una mayor transparencia y participación; instaurar o mejorar la rendición pública de cuentas. Es por esto que para el año 2022, el objetivo es generar las herramientas y espacios para que las comunas realicen de manera autónoma sus Cuentas Públicas Participativas.

Se seguirán fortaleciendo las capacidades de los Gobiernos Locales generando mayores capacidades y competencias a los municipios, poniendo a su disposición herramientas para la medición de su capacidad de gestión en materias críticas y la implementación de mejoras al respecto, desempeños que podrán ser reconocidos accediendo a mayores recursos a través del Fondo Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM), que en el año 2020 distribuirá un total de cinco mil 709 millones de pesos.

Con la finalidad de mejorar los estándares de distribución de recursos hacia el conjunto de municipalidades del país, se continuará gestionando la compensación por Predios Exentos, que distribuirá recursos por 48 mil 428 millones de pesos durante el año 2020, contemplando montos progresivos en los siguientes años.

g. Capital humano

En mira de la necesidad de avanzar en materias de probidad e integridad municipal, se proyecta la realización de un piloto con instalación de Códigos de Ética municipal con el apoyo metodológico de la Alianza Anticorrupción. Adicionalmente, se ampliarán a 30 los mecanismos de Cuentas Públicas Participativas municipales y también a 30 jornadas con Dirigentes Locales de todo el país con enfoque territorial provincial.

h. Infraestructura municipal

A través del Programa de Inversión y Desarrollo de Ciudades, durante el 2020 se invertirán diez mil 716 millones de pesos, principalmente en iniciativas que traerán mayor seguridad en las calles de ciudades como por ejemplo Concepción, Los Ángeles y Chillán, las que podrán contar con iluminación de última generación.

i. Patrimonio

A través del Programa Revive Barrios durante el año 2021 se invertirán 9 mil 172 millones de pesos que permitirán rescatar edificios históricos y revitalizar barrios emblemáticos de nuestro país que están en obsolescencia impulsando su desarrollo económico y lo más importante con la participación de sus habitantes.

j. Capacitación Municipal y Regional

Durante el periodo 2020-2022, se diseñará un programa piloto para incorporar a los Centros de Formación Técnica (CFT) como instituciones oferentes de la Academia.

Adicionalmente, se buscará consolidar la presencia del Fondo de Becas en todas las regiones del país (total de mil becarios al 2021), incentivando una participación mediante el uso de programas virtuales y ofreciendo procesos 100 por ciento digitales a las Instituciones de Educación Superior y a los postulantes.”

Así como lo dijimos en 2019, se evidencia en esta cuenta pública de 2020 y en la falta de acciones sustantivas, aunque existe un compromiso político, la intensidad de este no tiene un correlato en políticas públicas y programas concretos. Según la OECD (2017) existen importantes desafíos aún pendientes en materia de descentralización en el país, los que deben ser abordados mediante una agenda renovada y ambiciosa, pero sustentable en el corto, mediano y largo plazo. Parte importante de las recomendaciones que emanan de esta agenda están vinculadas a la gestión financiera de los municipios, particularmente en lo relacionado a una reforma del sistema de financiamiento, una mayor transparencia y responsabilidad fiscal y un rediseño de los mecanismos de redistribución financiera. Otras medidas sugeridas, especialmente en este informe, abordan aspectos vinculados con reformas a la gestión de personas y mejoras en la efectividad de los bienes y servicios públicos que se entregan². La imperiosa necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de los municipios, profundizando la profesionalización de sus cuadros y la adopción de una estrategia de provisión de servicios comunes de estándares únicos y neutrales al territorio no están presentes en la agenda del Gobierno y tampoco hasta ahora son asumidas por los municipios como propias³.

La pregunta, entonces, es cómo avanzar hacia el logro de esta agenda modernizadora que se propone. Esta interrogante no es un simple ejercicio conceptual, sino que pretende establecer los pasos concretos para llevar a cabo las medidas necesarias para que esto ocurra. La mayor dificultad estriba en las grandes reformas, que suponen altos costos de negociación e implementación. Como respuesta a este desafío, este proyecto de

² Entre las medidas que se sugieren, se destacan: (i) impulsar una agenda de descentralización renovada pero factible, (ii) reformar el sistema de finanzas municipales para satisfacer las necesidades actuales y futuras de los ciudadanos, (iii) establecer una transparencia y responsabilidad fiscal más fuerte, (iv) diseñar mejores mecanismos de equalización para mayor equidad territorial, (v) modernizar los recursos humanos en los municipios y (vi) fortalecer la coordinación entre municipios y con otros niveles del gobierno.

³ Entre las medidas que se sugieren, se destacan: (i) impulsar una agenda de descentralización renovada pero factible, (ii) reformar el sistema de finanzas municipales para satisfacer las necesidades actuales y futuras de los ciudadanos, (iii) establecer una transparencia y responsabilidad fiscal más fuerte, (iv) diseñar mejores mecanismos de equalización para mayor equidad territorial, (v) modernizar los recursos humanos en los municipios y (vi) fortalecer la coordinación entre municipios y con otros niveles del gobierno.

investigación busca aportar con evidencia para la generación de políticas públicas y programas de fortalecimiento a la gestión municipal, especialmente en materia de finanzas municipales.

El presente Informe da cuenta del trabajo realizado por Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile en el marco del proyecto “Estudios de Mejoramiento de la Recaudación Municipal” realizado en conjunto con la Asociación Chilena de Municipalidades.

En específico, este documento muestra los resultados de los estudios realizados por el equipo de proyecto en temáticas relativas al mejoramiento de las posibilidades recaudatorias, los mecanismos de distribución del Fondo Común Municipal (FCM) y el fortalecimiento de la gestión financiera municipal.

Cada una de estas secciones contiene capítulos específicos a tratar respecto de las materias señaladas. Es así como en este Informe se presentan las líneas de:

- Aumento de ingresos municipales
 - Mejorar la recaudación de los Ingresos Propios Permanentes.
- Mejoramiento de los Mecanismos de Distribución del FCM.
 - Efectos redistributivos del FCM en los ingresos Municipales.
 - Experiencias comparadas de fondos de ecualización.
 - Análisis de opciones de mecanismos de financiamiento para la ecualización de servicios a los habitantes, neutralizados del efecto territorial.
- Fortalecimiento de la Gestión Financiera Municipal.
 - Uso efectivo de instrumentos de planificación estratégica en municipios.
 - Toma de decisiones financieras.
 - Factores, roles y efectos del asociativismo municipal en la gestión financiera.

Este informe final del proyecto concluye con un capítulo de recomendaciones específicas sobre los aspectos que, a juicio del equipo de proyecto, son posibles de desarrollar e implementar dentro de criterios técnicos responsablemente fundados, en los espacios de viabilidad legal y política percibidos por el equipo desde los análisis propios y el juicio experto de un grupo relevante de entrevistados.

Por otra parte, este trabajo hace algunos aportes en relación con el problema de sustentabilidad institucional del sistema debido a las crecientes exigencias sobre el buen uso de los recursos, lo que naturalmente estará presente en la discusión sobre aumento de estos. Esto motivó algunas ideas en relación con la “institucionalidad” del Fondo y, en general, respecto de la gestión del sistema de finanzas municipales. Si se pretenden más recursos disponibles para los municipios, también es necesario preguntarse si los actuales modelos de gestión y gasto pueden ser mejorados. De esta manera, se recomiendan medidas o instrumentos que mejoren los incentivos para una mejor gestión, cuyo detalle se menciona precedentemente al final del documento.

Por último, en la sección de Anexos 8.4, 8.5, 8.6, se presentan tres capítulos: (i) Nomina de proyectos de ley que actualmente se encuentran en el parlamento, (ii) Factibilidad para la creación de empresas municipales, ley FUC, Concesiones y Leaseback y (iii) Tributos que se distribuyen en los ingresos municipales, respectivamente.

1.1. OBJETIVOS DEL PROYECTO

1.1.1. Objetivo general del estudio.

Generar propuestas para mejorar la recaudación municipal, mediante el desarrollo de estudios que entreguen opciones para que los municipios de Chile enfrenten sus desafíos de gestión en los próximos 20 años.

1.1.2. Objetivos específicos

- a) Recopilar y sistematizar los distintos estudios existentes en la materia.
- b) Diagnosticar el sistema de Gestión Estratégica de los Municipios, incorporando su heterogeneidad, y proponer mejoras al respecto.
- c) Analizar el funcionamiento de los de los instrumentos de planificación estratégica municipal, y la gestión de desempeño en los municipios.
- d) Estudiar y evaluar el Fondo Común Municipal (FCM), incorporando recomendaciones de mejora y el diseño de estrategias para su implementación.
- e) Proponer un rediseño del sistema de recaudación de ingresos municipales, analizar las variables de distribución del FCM, y hacer una propuesta técnica para el rediseño de la de Ley de Rentas III.
- f) Estudiar la asociatividad municipal en Chile y sus modelos de gobernanza a fin de proponer medidas que apunten a estimular una asociatividad municipal más efectiva.

1.2. DIAGNÓSTICO Y EJES DE INVESTIGACIÓN

1.2.1. Necesidad de una reforma para la gestión financiera municipal

Durante las últimas dos décadas, el proceso descentralizador del país ha sido insuficientemente dinámico. Podría caracterizarse como una suma de iniciativas relativamente aisladas, formalistas y de bajo impacto. Se destaca la creación de los municipios como los conocemos en la actualidad (1989), la elección directa de sus alcaldes (1992), leyes que facultan sus, en muchos casos, exiguas rentas y algunas medidas para la gestión de su personal. A nivel regional, los avances han sido incluso menores. La medida más importante es la creación de Consejos Regionales (CORES) y Gobiernos Regionales (GORES) en 1992. Con todo, el marco institucional actual no ha permitido que los GORES cuenten con herramientas suficientes para liderar el desarrollo y coordinar las políticas públicas en su territorio. Es más, los GORES son mandatados por un representante del Gobierno Central (Intendentes), y recién el 2013 se aprobó la reforma que instaura la elección democrática de los CORES. A esto se suma la reciente aprobación de la elección democrática de gobernadores regionales, hecho que en sí mismo significará uno de los mayores cambios institucionales de las últimas décadas en el sistema político nacional, estando pendiente la discusión acerca del traspaso efectivo de recursos y facultades a esta institucionalidad.

El Gobierno constituyó el año 2014 una comisión para avanzar en una agenda de descentralización, la que generó las siguientes recomendaciones:

- En descentralización política, como se dijo, la elección democrática de Gobernadores Regionales para el 2016, quienes antes eran designados por el o la Presidente de la República, tema que se materializa el 11 de abril de 2021.
- En la dimensión administrativa, se propuso generar transferencias a los GORES de varios servicios públicos nacionales. Complementariamente, se estableció la generación de contratos vinculantes de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.
- En materia fiscal, las propuestas apuntaron a un aumento significativo del ingreso y gasto autónomo de los GORES y Municipios. Se propuso una nueva Ley de Rentas Regionales que autorice el endeudamiento de los GORES hasta un 7% del presupuesto y la creación de un fondo de inversión para territorios rezagados.
- Respecto del fortalecimiento de capacidades locales y regionales, se recomendó la generación de incentivos para la atracción de mayor capital humano y desarrollo en ciencia, tecnología e innovación.
- En materia de participación ciudadana y control democrático, las propuestas promovieron la creación de partidos políticos a nivel regional.

La inminente profundización de la descentralización ha encendido las alarmas en sectores políticos y tecnoburocráticos, quienes – razonablemente – consideran que existen riesgos implicados. Se argumenta que está en juego la eficiencia y efectividad en la prestación de servicios, así como la afamada rigurosidad fiscal del país. Inevitablemente, surgen las siguientes preguntas: ¿cómo gozar de los beneficios que conlleva la descentralización sin amenazar los logros derivados del actual rigor fiscal? Con un poder político más distribuido territorialmente, ¿cómo lograr que no se pierdan los estándares nacionales básicos en la entrega de servicios públicos?, y ¿cómo preservar la eficiencia en el diseño e implementación de políticas públicas?

A continuación, se analizan algunos temas emergentes que buscan materializar estas reformas en materia de gestión financiera municipal. Se identifican cuáles son las medidas que se han propuesto al respecto que tendrían mayor incidencia en esta área.

1.2.2. Líneas de investigación para avanzar a una mejor gestión financiera municipal

Mediante diversas instancias, como estudios de organismos internacionales o concejos asesores, se han señalado líneas de acción específicas para reformar la gestión financiera de los municipios en el país. Por una parte, se encuentra lo establecido por la Comisión de Descentralización en el año 2014, en cuyo informe final señaló específicamente la necesidad de fortalecer las finanzas municipales mediante un enfoque de ingresos. Las propuestas en este ámbito apuntaron específicamente a la eliminación del tope de patentes comerciales, la creación de patentes eléctricas y la generación de mejores catastros de predios a través de la colaboración con el Servicio de Impuestos Internos (SII). Asimismo, se generaron propuestas concretas para avanzar en el fortalecimiento del Fondo Común Municipal (FCM) mediante una mayor eficiencia en su afán redistributivo, pero sin producir pereza fiscal. Más específicamente, se propuso un Fondo de Solidaridad Municipal (FSM) donde el 10% de los municipios con más ingresos propios entreguen recursos al 30% de menores ingresos.

La OECD, por su parte, generó un reporte el año 2017 donde menciona específicamente la necesidad de avanzar hacia un sistema de financiamiento municipal mejorado mediante la diversificación de fuentes de ingreso, la optimización de las fuentes ya existentes, y la expansión de capacidad de endeudamiento municipal de una forma controlada. Según menciona dicho informe, se necesita también reforzar una mayor

transparencia fiscal a fin de tener mecanismos de control más eficaces hacia los municipios. Se establece también la necesidad de estudiar el Fondo Común Municipal (FCM) para rediseñarlo y proponer otras estructuras de redistribución que integren principios de equidad, solidaridad, pero también desarrollo económico. Asimismo, el informe establece los ajustes de mejores formas de gestionar los modelos de gestión de las municipalidades, indicando que los servicios municipales garantizados constituyen un avance en la dirección correcta pero que deben ser aparejados con sistemas de gestión del desempeño adecuados. Finalmente, una línea de desarrollo importante es la del fortalecimiento de mecanismos de cooperación entre distintos niveles de gobierno y al interior de los niveles de gobierno regional y local.

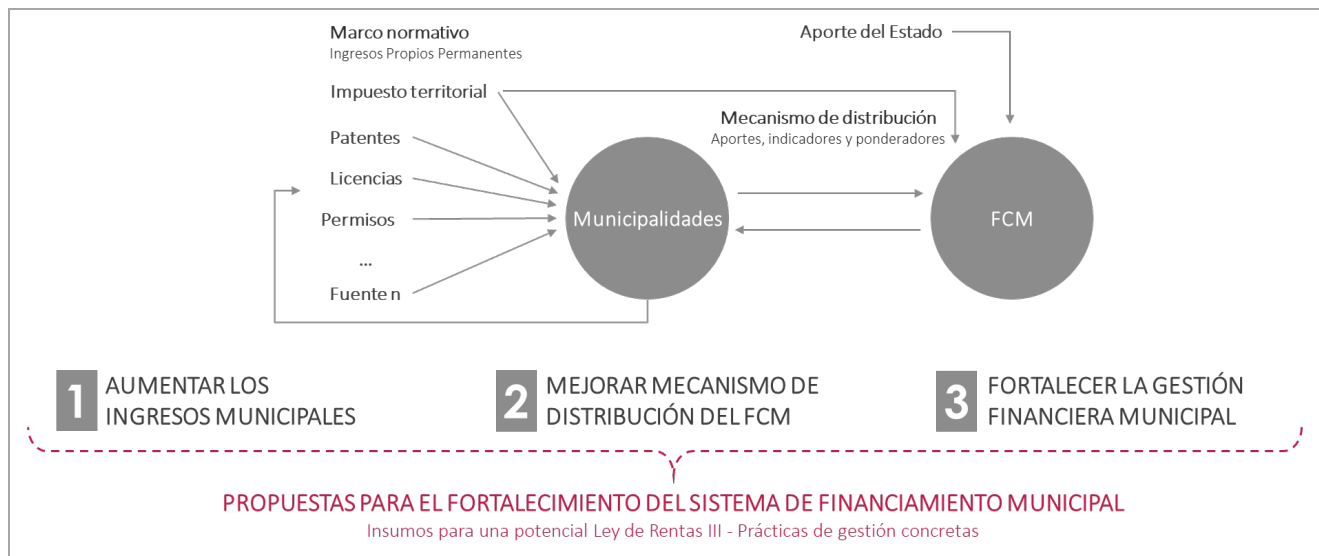
Medidas de carácter financiero a nivel municipal son tratadas incluso en recomendaciones para el desarrollo, ya en un nivel más general, del país. El OECD Territorial Review del año 2009 para nuestro país establece medidas específicas en este ámbito financiero, las que no son muy distintas a las anteriormente mencionadas: un estudio profundo de las finanzas y el sustento financiero necesario para cumplir su mandato, mejorar el impacto redistributivo del FCM y al mismo tiempo generar incentivos para evitar la pereza fiscal, promover, fortalecer y formalizar las asociaciones municipales (personalidad legal) para que puedan acceder para sustentar sus requerimientos de recursos. Otro tema de interés es la gestión de predios exentos: incluso predios que son de un mismo dueño pueden quedar en esta condición, sin la debida compensación a los municipios por la pérdida de estos ingresos. Finalmente, una medida importante entre las que mencionan está la generación de incentivos para el desarrollo económico de las comunas, que podría implementarse mediante el paso de transferencias no condicionadas hacia la transferencia de recursos condicionada a la promoción y el desarrollo de innovación y de micro, pequeñas y medianas empresas, entre otras opciones.

Finalmente, entre los temas financieros discutidos por un Informe del Banco Interamericano de Desarrollo (Valenzuela, 2008) destacan algunos aspectos como el aumento de mecanismos de transparencia y responsabilidad fiscal por parte de municipios, mejorar el diseño del FCM mediante incentivos para la eficiencia y la responsabilidad fiscal y el cambio del mecanismo de redistribución de este instrumento, diferenciando mejor los aportantes netos de los receptores netos. También se sugiere mejorar la equidad vertical mediante aportes al FCM y la definición de un mínimo de recursos per cápita para cada municipio, ajustado por condiciones sociodemográficas, y permitir el endeudamiento (selectivo) de determinados municipios.

En síntesis, una mejora en la recaudación a nivel local no puede entenderse, simplemente, como una serie de políticas públicas y prácticas de gestión que permitan incrementar los ingresos municipales. Es esta mirada más sistémica y comprensiva de la gestión municipal la que explica la incorporación de otros propósitos en el estudio, más vinculados con la gestión estratégica y del desempeño de los municipios, y también con las asociaciones municipales en el país.

A partir de dichos objetivos, se han identificado tres ejes de investigación, los cuales se encuentra alineados con los elementos previamente descritos.

Ilustración 1.1: Líneas de investigación del proyecto.



Fuente: Elaboración propia.

1.2.2.1. Aumentar los ingresos municipales

La Ley de Rentas Municipales ha sufrido distintas modificaciones desde la definición original de 1979 del Decreto Ley N° 3.063. Desde entonces los municipios han aumentado en número y complejidad, en conjunto con las actividades económicas que se desarrollan en sus territorios.

La realización de estudios conducentes a proponer recomendaciones para fortalecer la actual Ley de Rentas Municipales es una oportunidad para indagar con mayor detalle los problemas de la actual normativa municipal, así como para plantear espacios de mejora que permitan aumentar los tributos que hoy constituyen parte importante de los ingresos de los municipios del país.

1.2.2.2. Mejorar mecanismo de distribución FCM

Según lo establecido en el Artículo 122 de la Constitución Política de la República de Chile, el Fondo Común Municipal (FCM) es un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre municipalidades del país”, representando una de las principales fuentes de financiamiento municipal.

Al respecto, los estudios realizados en torno al FCM se han focalizado, en su mayoría, en estimar los efectos que dicho Fondo ha generado en los ingresos municipales. Por ejemplo, Bravo (2014) estudia el impacto de este Fondo en la recaudación de ingresos propios municipales, con particular atención en los (des)incentivos que genera la distribución de estos recursos. Los resultados de dicho trabajo dan cuenta que los municipios recaudan menos ingresos en la medida que mayor sea el monto transferido mediante el FCM. Asimismo, la autora señala que el FCM también generaría un aumento en el costo marginal de recaudación dada la relación negativa que existe entre las transferencias realizadas por dicho Fondo y la recaudación de ingresos. Por otra parte, Cortés & Paredes (2016) estiman los efectos que ha tenido el FCM en la convergencia de los ingresos locales en Chile. Los resultados de su investigación dan cuenta que este Fondo no ha sido un mecanismo

redistributivo efectivo para reducir las desigualdades de ingresos en el largo plazo, llevando – incluso – a estar asociado con la aparición de una mayor disparidad financiera municipal.

A la luz de estos antecedentes, se propone como línea de investigación el análisis en profundidad el diseño del FCM a fin de generar propuestas que permitan mejorar su rol distributivo en función de la heterogeneidad financiera de los municipios de Chile.

1.2.2.3. Fortalecer la gestión financiera municipal

Esta línea hace referencia a un conjunto de estudios para la generación de evidencia que permita fortalecer la gestión financiera a nivel municipal, es decir, las capacidades efectivas de los municipios para gestionar mejor sus costos e ingresos. Lo anterior es relevante dado que cualquier mejora al sistema de ingresos municipales no tendrá repercusión alguna si no son considerados distintos aspectos de gestión financiera al interior de los municipios.

En este contexto, se considera la realización de estudios vinculados a comprender los procesos de toma de decisiones financieras relativas a los ingresos municipales, el uso de instrumentos de gestión municipal, y el rol del asociativismo para una mejor gestión financiera.

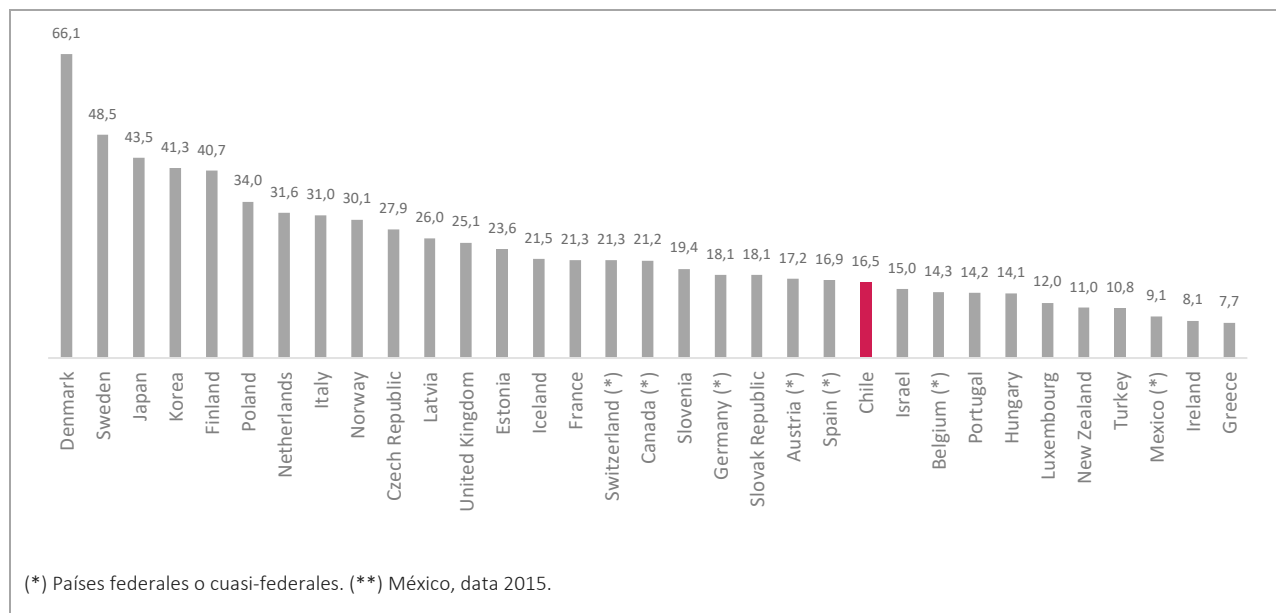
2. RECAUDACIÓN DE INGRESOS PROPIOS PERMANENTES

2.1. CHILE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Uno de los argumentos más utilizados a favor de la descentralización de los recursos públicos radica en la idea de que esta permite que los recursos se asignen de manera eficiente dado que dichos recursos estarían focalizados para proveer bienes y servicios acordes a la especificidad que cada comunidad demanda, al mismo tiempo que reduce la discrecionalidad del gobierno central para definir y distribuir los ingresos y gastos locales (Horst, 2009).

Una forma de medir la descentralización fiscal es cuánto representan los recursos del nivel local versus el ingreso público total. Al respecto, los ingresos subnacionales representan un 14% del total de ingresos del sector público, en tanto que el promedio de los países miembros de la OECD (2016) es tres veces mayor (42,3%). Así, tal como se muestra en la Ilustración 2.1., se verifica que Chile es uno de los países con menores niveles de ingresos subnacionales respecto a los ingresos públicos, situación que dista de países tales como Canadá (74,3%), Dinamarca (63%) y Suiza (60,2%).

Ilustración 2.1. Ingresos del gobierno subnacional como porcentaje (%) del ingreso público, año 2016 (**).



Fuente: Subnational governments in OECD countries: Key data (2018 edition).

Ahora bien, previo a detallar la composición de los ingresos locales, es importante señalar que la institucionalidad municipal tiene gran relevancia en la medida que no tiene sentido percibir más ingresos para gastar si no hay capacidad institucional para gestionar eficientemente los recursos. Sobre esto, Bernstein e Inostroza (2009) señalan que tanto las estructuras, recursos y conflictos de intereses actuales hacen de la “buena administración” un tema complejo a nivel municipal. Como consecuencia, “no tiene sentido mejorar el financiamiento a las municipalidades si eso no va acompañado de mejoras en la gestión y servicios que entregan los municipios” (Bernstein e Inostroza, 2009, p. 273). De este modo, se entiende la necesidad de

reforzar la estructura institucional municipal para generar una mejor gestión en la provisión de servicios públicos a la localidad.

2.2. ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES

Un tema de gran relevancia es la autonomía financiera que poseen los municipios. La autonomía no solo se relaciona con la flexibilidad que tengan los gobiernos locales para definir en qué gastar, sino también se asocia con la facultad que estos posean en la determinación de los niveles de recaudación necesarios para satisfacer las demandas locales de forma eficiente y eficaz. Bajo esta lógica se ha de esperar que las respuestas a las demandas locales estén más próximas al óptimo en la medida que aumente el nivel de autonomía. Lamentablemente, los municipios chilenos se caracterizan por evidenciar una gran dependencia de algunas fuentes de ingresos en las cuales no son actores relevantes. Como resultado, un gran número de municipios tienden a comportarse como “receptores”, y no como “recaudadores” o “gestores” de ingresos.

En términos generales, los ingresos municipales pueden clasificarse en Ingresos Propios Permanentes (ingresos generados a partir de fuentes de propias de la comuna), ingresos provenientes del Fondo Común Municipal (FCM), ingresos por transferencias, y otros ingresos. Desde el 2012 al 2018 los ingresos totales percibidos por los municipios han aumentado real de 5,5% promedio anual, verificándose que los IPP y los aportes del FCM han tenido un crecimiento promedio anual real de un 6,8% y 5,6%, respectivamente. Los montos reales en pesos 2018 se describen en la Tabla 2.1.

Tabla 2.1. Ingresos municipales, 2012 – 2018 (MM\$ 2018).

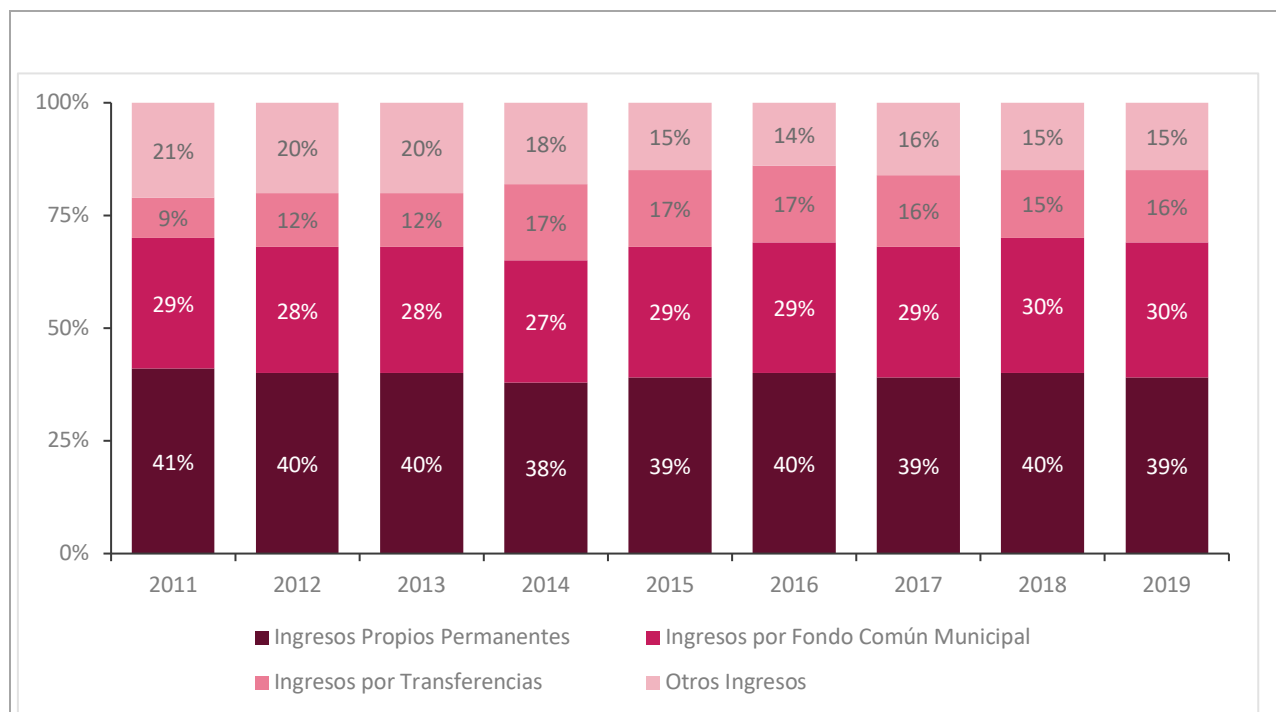
Fuente de Ingresos (*)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ingresos Propios Permanentes (IPP)	1.366.394	1.410.413	1.536.859	1.620.596	1.690.126	1.750.442	1.895.840
Ingresos por Fondo Común Municipal (FCM)	946.503	986.108	1.079.898	1.185.145	1.219.511	1.275.108	1.406.269
Ingresos por Transferencias	405.796	429.759	691.758	704.956	706.144	701.812	719.351
Otros ingresos	715.403	711.807	684.170	613.969	631.952	705.981	704.064
Total Ingresos Municipales	3.434.095	3.538.087	3.992.687	4.124.666	4.247.733	4.433.342	4.725.524

(*) Las variables del Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>) utilizadas son las siguientes: Ingresos Propios Permanentes (IADM41), Ingresos por Fondo Común Municipal (IADM40), Ingresos por Transferencias menos Casino Ley N° 19.995, Patentes Acuícolas y Patentes Mineras (IADM43.1) e Ingresos Municipales Total Percibido (IADM01).

Fuente: Elaboración propia.

En términos relativos, las distintas fuentes de ingresos han tenido una participación en los ingresos totales relativamente constante durante el período 2012 – 2018, donde destaca el rol que tienen los IPP y el FCM. Los IPP han representado entre un 39,3% y 40,1% de los ingresos totales, mientras que el FCM ha variado de un 27,0% a 29,8% en el mismo periodo de tiempo. En otras palabras, los IPP y el FCM han representado entre un 65,5% y 69,9% del total de ingresos municipales en los últimos siete años. Esto se muestra en la Ilustración 2.2.

Ilustración 2.2. Evolución de los ingresos totales municipales y participación del FCM (\$2019).



(*) Las variables del Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>) utilizadas son las siguientes: Ingresos Propios Permanentes (IADM41), Ingresos por Fondo Común Municipal (IADM40), Ingresos por Transferencias menos Casino Ley N° 19.995, Patentes Acuícolas y Patentes Mineras (IADM43.1) e Ingresos Municipales Total Percibido (IADM01).

Fuente: Elaboración propia.

2.3. INGRESOS PROPIOS PERMANENTES (IPP)

Los ingresos propios permanentes (desde ahora, “IPP”) corresponden, según lo señalado en el D.L. N° 3.063 sobre Rentas Municipales, dichos ingresos corresponden a:

“las rentas de la propiedad municipal; el excedente del impuesto territorial que se recaude en la comuna, una vez descontado el aporte al Fondo Común Municipal que a ésta corresponde efectuar; el treinta y siete coma cinco por ciento de lo recaudado por permisos de circulación; los ingresos por recaudación de patentes municipales de beneficio directo; los ingresos por patentes mineras y acuícolas correspondientes a la municipalidad; los ingresos por derechos de aseo; los ingresos por licencias de conducir y similares; los ingresos por derechos varios; los ingresos por concesiones; los ingresos correspondientes a la Municipalidad por el impuesto a las sociedades operadoras de casinos de juegos, establecido en la ley N°19.995, y los ingresos provenientes de las multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias que las municipalidades apliquen” (D.L. N° 3.063 sobre Rentas Municipales, Art. 38).

Lo anterior, según Clasificador Presupuestario Municipal utilizado en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) se desglosa en las cuentas detalladas en la Tabla 2.2.

Tabla 2.2. Cuentas que componen los Ingresos Propios Permanentes.

Subtítulo	Ítem	Asignación	Sub asignación	Código de la cuenta
Tributos sobre el uso de bienes y la realización de actividades.	Patentes y tasas por derechos	Patentes municipales	De beneficio municipal.	115.03.01.001.001.000
		Derechos de aseo.	<ul style="list-style-type: none"> ● En impuesto territorial. ● En patentes municipales. ● Cobro directo. 	115.03.01.002.000.000
		Otros derechos.	<ul style="list-style-type: none"> ● Urbanización y construcción. ● Permisos provisorios. ● Propaganda. ● Transferencia de vehículos. ● Otros. 	115.03.01.003.000.000
		Derechos de explotación.	Concesiones.	115.03.01.004.001.000
	Permisos y licencias	Permisos de circulación.	De beneficio municipal.	115.03.02.001.001.000
		Licencias de conducir y similares.		115.03.02.002.000.000
	Participación en impuesto territorial (Art. 37 DL 3063).			115.03.03.000.000.000
Transferencias corrientes.	De otras entidades públicas	Del tesoro público.	Patentes acuícolas Ley N°20.033 Art. 8°	115.05.03.007.001.000
Rentas de la propiedad.	<ul style="list-style-type: none"> ● Arriendo de activos no financieros. ● Dividendos. ● Intereses. ● Participación de utilidades. ● Otras rentas de la propiedad. 			115.06.00.000.000.000
Otros ingresos corrientes.	Multas y sanciones pecuniarias	Multas - de beneficio municipal.	<ul style="list-style-type: none"> ● Multas Ley de tránsito. ● Multas Art. 14 N°6, Inc. 2°, Ley n°18.695 - Multas TAG. ● Multas Art. 42, Decreto N°900 de 1996, Ministerio de Obras Públicas. ● Otras multas de beneficio municipal. 	115.08.02.001.000.000
			Multas Ley de Alcoholes - De beneficio municipal.	115.08.02.003.000.000
			Regularización de multas de tránsito no pagadas - De beneficio municipal.	115.08.02.005.000.000
			Intereses.	115.08.02.008.000.000
Transferencias para gastos de capital.	De otras entidades públicas	Del Tesoro Público	Patentes mineras Ley N°19.143	115.13.03.005.001.000
			Casinos de juegos Ley N°19.995	115.13.03.005.002.000

Fuente: Elaboración propia según Clasificador Presupuestario Municipal.

Tal como se aprecia en la Tabla 2.3, se verifica la gran participación que tienen ciertas fuentes para los IPP, tales como el porcentaje de recaudación de impuesto territorial, patentes comerciales y permisos de circulación que son de beneficio directo municipal, así como la recaudación de derechos de aseo. En conjunto, estas cuatro fuentes de ingresos han representado el 70% de los IPP a nivel nacional. Sin embargo, pese a su relevancia en los IPP, dichas fuentes de ingresos se encuentran altamente determinadas según lo establecido en la normativa vigente, dejando un limitado espacio de acción para los municipios. Tanto la base impositiva como las tasas de impuestos, permisos, patentes y derechos son definidos por distintas leyes a nivel nacional, “desestimando el costo de los servicios entregados a financiar con la recaudación municipal” (Henríquez y Fuenzalida, 2011, p. 8). Horst (2009) señala que este hecho es una restricción para los municipios, restringiendo

su autonomía. Ello porque no existe gran libertad para definir los niveles de ingresos necesarios para satisfacer la demanda de servicios y bienes de la comunidad. En otras palabras, el dimensionamiento de cada municipio no depende de las prioridades o preferencias de sus habitantes, ya que “cuentan con un cierto nivel de recursos y que en función de ello deciden en qué y cómo ser gastados” (Horst, 2009, p. 218). Para entender mejor lo anterior, considerar el caso del impuesto territorial. Estos corresponden a impuestos fijados por la Ley N°17.235 sobre Impuesto Territorial. Los parámetros considerados para su cálculo (avalúo fiscal, los montos afectos, tasas impositivas, etc.) son fijados por el Servicio de Impuestos Internos. Luego, es probable que existan municipios que opten por ser meros “receptores” de este ingreso (rol pasivo) ya que no hay incentivos claros para tomar una posición fiscalizadora. O bien, los valores de las patentes comerciales están establecidas por el D.L. N°3.063 sobre Rentas Municipales, donde se especifica que el valor anual de una patente es equivalente a un monto entre 0,25% y 0,5% del capital propio del contribuyente que la solicita, sin que esta pueda ser inferior a una unidad tributaria mensual ni superior a 8.000 UTM.

Tabla 2.3. Ingresos propios permanentes, 2012 – 2019 (MM\$ 2019).

Fuentes de Ingreso	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2010
Patentes municipales (*)	341.381	357.696	384.851	419.244	450.623	471.969	499.659	511.762	531.324	542.709	59%
Derechos de aseo	77.027	84.156	87.372	88.133	96.988	106.406	105.712	114.511	129.934	134.239	74%
Otros derechos	117.922	146.664	155.727	152.706	176.460	178.703	179.288	185.002	197.537	207.391	76%
Derechos de explotación - Concesiones	63.405	76.504	68.620	68.333	68.456	76.471	66.972	65.471	72.666	64.257	1%
Permisos de circulación (*)	105.414	122.385	135.561	146.344	157.576	161.069	169.452	184.225	203.067	215.876	105%
Licencias de conducir y similares	25.460	29.237	31.955	29.171	34.988	35.702	35.016	36.083	41.569	40.468	59%
Impuesto territorial (*)	302.352	340.174	353.070	362.736	399.005	431.120	466.117	472.834	522.026	549.037	82%
Patentes Acuícolas Ley N° 20.033 Art. 8°	622	1.582	6.319	2.603	4.997	5.011	5.655	7.434	7.095	7.682	1135%
Rentas de la propiedad	10.467	13.830	20.993	19.308	21.022	21.433	25.446	27.286	30.507	33.117	216%
Multas (*)	70.985	82.887	82.550	84.117	95.520	98.462	100.721	114.904	122.993	106.277	50%
Multas Ley de Alcoholes (*)	1.986	2.311	2.171	1.804	1.884	1.608	1.459	1.667	1.792	1.384	-30%
Regularización de multas de tránsito no pagadas (*)	2.647	3.134	4.163	4.170	4.441	6.580	10.020	8.620	10.650	10.576	299%
Intereses multas y sanciones pecuniarias	11.648	14.581	16.953	15.988	14.052	16.687	17.874	18.617	23.568	22.223	91%
Patentes Mineras Ley N° 19.143	23.641	27.707	30.258	30.171	30.331	29.106	27.787	25.545	27.916	27.541	16%
Casinos de Juegos Ley N° 19.995	15.813	25.479	24.924	25.938	24.489	26.637	27.305	26.565	27.440	20.426	29%
Total IPP	1.170.770	1.328.328	1.405.489	1.450.768	1.580.832	1.666.965	1.738.484	1.800.526	1.950.084	1.983.202	69%

(*) Los valores fueron obtenidos del Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>).

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar la relevancia que tiene cada IPP a nivel individual, es posible identificar que existen algunos cuya importancia puede variar ampliamente entre las comunas del país. Para el año 2017 (ver Tabla 2.4), se verifica que los ingresos relativos a impuesto territorial, patentes municipales y permisos de circulación son los ingresos cuya relevancia en los IPP tienen una mayor varianza. Respecto de la participación directa en la recaudación de impuesto territorial, se constata que para 220 municipios (64%) esta fuente de ingresos tiene una relevancia en los IPP que varía entre un 10 y 30%. Por su parte, las patentes municipales representan para 261 municipios (76%) entre un 5 y 35% de sus IPP. Y los permisos de circulación significan para 265 municipios (77%) entre un 5 y 20% de sus IPP. Se destaca que los ingresos vinculados directamente a una presentación de servicio, como lo son las licencias de conducir y los derechos de aseo, representan para 271 (79%) y 248 (72%) municipios no más del 5% sus ingresos municipales. Es interesante mencionar que mientras el deflactor de precios del período 2010 – 2019 es de 31,6% los IPP han crecido un 69% en términos reales, con importantes participaciones de las patentes municipales, los derechos de aseo, los permisos de circulación, las patentes acuícolas y los otros derechos, este último materia de reflexión adicional por la falta de precisión de su contenido.

Tabla 2.4. Número de comunas según peso relativo de cada IPP, año 2019 (#).

Rango percentil	Impuesto territorial (*)	Patentes municipales (*)	Permisos de circulación (*)	Licencias de conducir y similares	Derechos de aseo	Otros derechos	Derechos de explotación - Concesiones	Patentes Acuícolas Ley N° 20.033 Art. 8°	Rentas de la propiedad	Multas (*)	Multas Ley de Alcoholes (*)	Regularización de multas de tránsito no pagadas (*)	Intereses multas y sanciones pecuniarias	Patentes Mineras Ley N° 19.143	Casinos de Juegos Ley N° 19.995
=0%	7	1	2	86	14	0	224	291	85	6	43	27	25	36	323
]0%; 5%]	21	13	16	186	220	36	103	32	198	128	300	314	315	257	6
]5%; 10%]	24	44	62	59	84	135	9	3	41	123	0	2	1	12	11
]10%; 15%]	47	54	94	8	17	92	1	2	13	38	0	0	2	4	1
]15%; 20%]	72	56	68	4	6	47	2	1	2	25	0	0	0	8	1
]20%; 25%]	64	49	39	0	1	17	2	2	3	16	0	0	0	8	0
]25%; 30%]	51	41	23	0	0	9	0	2	0	4	0	0	0	1	0
]30%; 35%]	21	26	17	0	0	4	0	0	1	0	0	0	0	5	0
]35%; 40%]	22	19	7	0	0	1	2	1	0	1	0	0	0	1	0
]40%; 45%]	7	13	3	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	2	0
]45%; 50%]	7	9	6	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2	0
>50%	0	18	6	0	0	1	0	7	1	0	0	0	0	7	1
Total (*)	343	343	343	343	343	343	343	343	343	343	343	343	343	343	343

(*) Corresponde a la parte de los ingresos que son de beneficio municipal.

(**) Los valores fueron obtenidos del Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>). Se excluye información no recepcionada para cada año en análisis.

(#) Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>).

Fuente: Elaboración propia.

Es interesante observar que donde hay más dispersión, patentes y permisos circulación los municipios "compiten" capturando contribuyentes por la vía de campañas de marketing en variadas expresiones o bien ajustando los porcentajes de los derechos para atraer vecinos fronterizos.

Con el objeto de ahondar en los análisis considerando la heterogeneidad de las comunas, a continuación, se mostrarán algunos resultados utilizando la tipología para distribuir el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGEM). Esta tipología agrupa a las comunas del país según sus distintas características estructurales, y se considera pertinente para el presente análisis pues está construida en base a variables –tanto territoriales como socioeconómicas y demográficas más significativas– que inciden y/o determinan en gran medida las condiciones bajo las cuales cada municipalidad debe realizar sus funciones.

Esta tipología clasifica a las 346 comunas del país en cinco grupos de según el siguiente correlativo.

- Tipo 1: Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo (47 comunas).
- Tipo 2: Comunas mayores con desarrollo medio (37 comunas).
- Tipo 3: Comunas urbanas medias con desarrollo medio (56 comunas).
- Tipo 4: Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio (96 comunas).
- Tipo 5: Comunas semi urbanas y rurales con desarrollo bajo (110 comunas⁴).

2.3.1. Impuesto territorial

El impuesto territorial corresponde a impuestos aplicados a los bienes raíces de cada comuna, específicamente sobre el avalúo fiscal de ellos. Sus características están definidas en la Ley N°17.235 sobre Impuesto Territorial, la cual define dos tipos (o series) de bienes raíces sujetos a este tipo de tributos.

- Bienes Raíces Agrícolas. Se define como todo predio cuyo terreno esté destinado, preferentemente, a la producción agropecuaria o forestal, o que económica sean susceptibles a dichos tipos de producción

⁴ Se incluye la comuna de Antártica en las comunas tipo 5.

en forma predominante. Además, se considerarán los inmuebles siempre que estos tengan como fin la obtención de productos agropecuarios primarios, vegetales o animales.

- Bienes Raíces No Agrícolas. Corresponden a todos aquellos que no sean reconocidos como bienes raíces agrícolas.

Los bienes de uso público serán evaluados, y por consiguiente sujetos a contribuciones, en caso de existir algún concesionario u ocupante de algún título de bienes raíces fiscales, municipales o nacionales de uso público (Artículo 27° de Ley de Rentas Municipales).

Los bienes exentos (total o parcialmente) del pago de este tributo están estipulados en el cuadro anexo 1 de la Ley N°17.235, considerando, además, todos aquellos bienes que sean beneficiados por leyes especiales. Asimismo, se definen montos de exención según cada tipo de bien raíz. Estos montos son reajustados semestralmente según IPC y según la variación promedio de los avalúos en cada proceso de reavalúo fiscal.

El avalúo de los distintos tipos de bienes raíces (agrícolas y no agrícolas) se determina según diferentes metodologías. De todas formas, los avalúos afectos vigentes para cada semestre, reajustados según variación del IPC del semestre anterior, serán emitidos por el SII a cada comuna a través de un documento denominado “Rol Semestral de Contribuciones”. Éste debe contener, además de los datos indispensables para la identificación del predio, su avalúo, la exención si tuviere, y el impuesto.

Asimismo, existen procesos de reavalúo de bienes raíces a nivel nacional que deben ser realizados por el SII cada 5 años. Para lo anterior, el SII puede solicitar la asistencia y cooperación de los municipios en la tasación de los bienes raíces de sus respectivos territorios. Terminada la tasación en una comuna, el SII generará el rol de avalúos, la cual considera la totalidad de bienes raíces de la comuna (afectas y exentas) y bienes nacionales de uso público según proceda el artículo 27°. Dicha información es enviada por el mismo SII a las municipalidades respectivas para ser publicadas en un lugar visible del local donde funcione la municipalidad respectiva. Además, dentro de diez días, esta información debe ser publicada en un diario de circulación general en la comuna.

El pago de los impuestos territoriales debe realizarlo el dueño u ocupante de cada propiedad cada año en cuatro cuotas (abril, junio, septiembre, y noviembre). Sin embargo, el contribuyente podrá pagar durante el mes de abril los impuestos correspondientes a todo el año. La entidad encargada de generar la recaudación es la Tesorería General de la República.

Finalmente, según el D.L. N° 3.063 sobre Rentas Municipales, las municipalidades percibirán el rendimiento total del impuesto territorial (de forma directa e indirecta). Constituye ingreso propio de cada municipalidad el 40% de dicho impuesto de la comuna respectiva, salvo las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, en que dicho ingreso será de un 35%. El resto de la recaudación va directo al Fondo Común Municipal para ser redistribuido al resto de los municipios según los criterios que estipula dicho fondo.

Tabla 2.5. Porcentaje del impuesto territorial sobre los IPP en el 2019

% que representa el impuesto territorial sobre IPP 2019						
Rango percentil	1	2	3	4	5	Total
=0%	0	0	0	3	4	7
]0%; 5%]	0	0	1	6	14	21
]5%; 10%]	2	1	4	8	9	24
]10%; 15%]	8	3	8	9	19	47
]15%; 20%]	7	3	10	21	31	72
]20%; 25%]	5	12	14	18	15	64
]25%; 30%]	15	12	9	9	6	51
]30%; 35%]	4	2	4	8	3	21
]35%; 40%]	1	2	3	9	7	22
]40%; 45%]	4	0	1	2	0	7
]45%; 50%]	1	2	1	2	1	7
>50%	0	0	0	0	0	0
Total (*)	47	37	55	95	109	343

Fuente: Elaboración propia.

La importancia relativa del Impuesto Territorial en los IPP se muestra en la tabla anterior, donde es posible observar que pese a los niveles de menor desarrollo este concepto es muy relevante en dichas comunas, pese a los mayores niveles de exención presentes en ellas.

De acuerdo con información disponible en el SINIM para el año 2019, el 62% de los predios del país se encuentran completamente exentos del pago de contribuciones, porcentaje que supera el 70% en 270 comunas del país (78%). Al analizar por tipo de comuna, se verifica que más del 90% de aquellas clasificadas como tipo 3 (comunas urbanas medias con desarrollo medio) y 5 (comunas semi urbanas y rurales con desarrollo bajo), tienen más del 70% de sus predios exentos (51 de 56 y 100 de 110, respectivamente). No así en el caso de comunas tipo 1 (grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo) y 2 (comunas mayores con desarrollo medio), donde se constata que el porcentaje de predios exentos promedio disminuye a 57% (27 de 47) y 65% (24 de 37), respectivamente.

Tabla 2.6. Número de comunas según porcentaje de predios exentos y tipología FIGEM, año 2019.

Rango	Tipología FIGEM					Total
	1	2	3	4	5	
=0%	0	0	0	0	0	0
]0%; 10%]	4	0	0	0	0	4
]10%; 20%]	2	0	0	0	0	2
]20%; 30%]	1	1	0	2	0	4
]30%; 40%]	3	2	0	2	0	7
]40%; 50%]	3	4	0	2	3	12
]50%; 60%]	2	3	2	9	1	17
]60%; 70%]	7	5	4	16	6	38
]70%; 80%]	8	12	11	33	30	94
]80%; 90%]	8	6	32	23	47	116
]90%; 100%]	9	4	7	9	22	51
Total	47	37	56	96	109	345

(*) Se incluye la comuna de Antártica en comunas tipo 5. Estimaciones realizadas a partir de información dispuesta en el Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>).

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior es relevante pues permite dimensionar el volumen de predios que deben ser provistos de servicios municipales financiados, en otros ingresos, por la participación directa de los municipios en la recaudación de impuesto territorial, pero que no pagan contribuciones.

Ahora bien, al analizar el avalúo total de predios a nivel nacional, se estima que el 33% de dicho avalúo se encuentra exento del pago de impuesto. Lo anterior permite dimensionar cuánto se reduce la “base” respecto la cual es aplicable el impuesto en cuestión. En este contexto, para 113 municipios (33%), más de la mitad del avalúo total de sus propiedades se encuentra exento del pago de contribuciones (ver Tabla 2.6), lo cual tiene impacto directo en el potencial de recaudación de dichas comunas. realizadas por Razmilic (2015), se estima que la eliminación del límite de exención para predios habitacionales generaría un aumento de MM\$ 468.167 en el potencial de recaudación, pasando de MM\$ 703.000 a MM\$ 1.171.567 (pesos 2014).

Tabla 2.7. Número de comunas según porcentaje de avalúo fiscal exento y tipología FIGEM, año 2019.

Rango	Tipología FIGEM					Total
	1	2	3	4	5	
=0%	0	0	0	0	0	0
]0%; 10%]	3	0	0	1	1	5
]10%; 20%]	4	5	0	7	2	18
]20%; 30%]	4	4	3	20	9	40
]30%; 40%]	7	5	6	19	16	53
]40%; 50%]	7	11	19	22	21	80
]50%; 60%]	12	6	20	19	20	77
]60%; 70%]	2	4	5	1	17	29
]70%; 80%]	5	2	2	3	10	22
]80%; 90%]	3	0	1	1	8	13
]90%; 100%]	0	0	0	3	5	8
Total	47	37	56	96	109	345

Se utiliza información dispuesta en las hojas de cálculo del Fondo Común Municipal.

Fuente: Elaboración propia.

2.3.2. Derechos de aseo

El cobro por derechos de aseo se encuentra normado por el D.L. N° 3.063 sobre Rentas Municipales. En ella se especifica que la extracción de residuo sólidos domiciliarios se cobrará a los usuarios de la comuna. Ello tiene sentido dado que el cobro se realiza a los beneficiarios directos por este servicio.

El cobro por derechos de aseo consiste en una tarifa anual, que está sujeta a las siguientes consideraciones.

- Es fijada en base a los costos fijos y variables del servicio.
- Cobrada a cada vivienda o unidad habitacional, local, oficina, kiosco o sitio eriazo. El monto para cobrar puede ser diferenciado según criterios como programas ambientales, frecuencia o volumen de extracción, o condiciones de accesibilidad. Asimismo, se pueden plantear criterios de rebaja o exención de pago por derechos de aseo según criterios socioeconómicos. De todas formas, quedan automáticamente exentos del pago aquellos usuarios cuya vivienda o unidad habitacional tenga un avalúo fiscal menor a 225 UTM.
- Tiene una vigencia de 3 años, pudiendo ser calculada con lapsos de 12 meses.
- Para volúmenes de extracción mayores a 60 litros de residuo sólido promedio diario (o retiro de otro tipo de residuos no definidos en la ley) cada municipalidad debe fijar una tarifa especial. Sin perjuicio

de aquello, estos residuos pueden ser extraídos y transportados por los emisores o contratando a terceros.

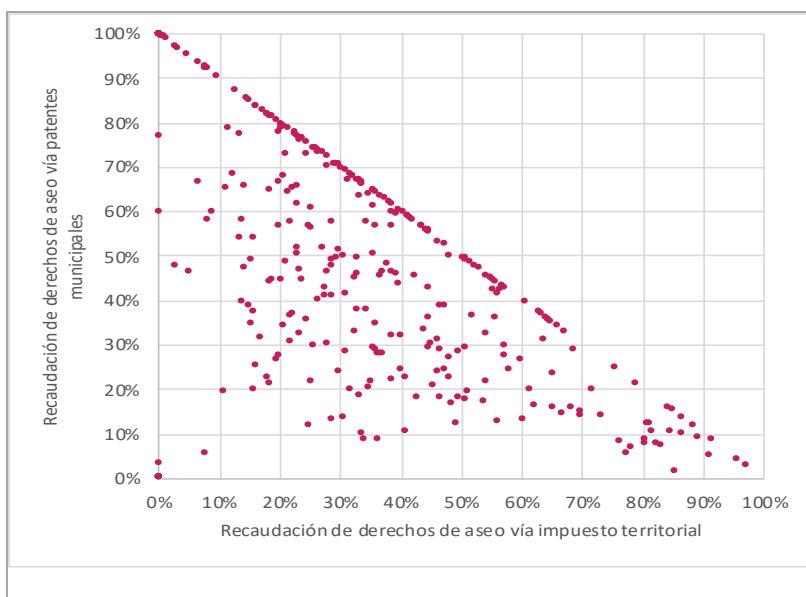
Las municipalidades deben estipular, a través de ordenanzas municipales, los criterios de cobro diferenciado (de carácter objetivo y general), criterios de rebaja o exención de tarifas y las condiciones de pago (monto real, cuotas, fechas de vencimiento y otros aspectos).

En lo que respecta a los mecanismos de cobro, las municipalidades estarán facultadas para cobrar directamente o contratar a terceros para todos los usuarios de este servicio y que no estén exentos de este derecho. Asimismo, se explicita la posibilidad de suscribir un convenio con el SII y la Tesorería General de la República (TGR) para efectuar la emisión y despacho de boletas de cobro en el caso de predios que estén afectos y/o exentos del pago de impuesto territorial. Para el caso de propietarios de establecimientos y negocios en general, el cobro deberá incorporarse en conjunto con la respectiva patente municipal.

En cuanto a la recaudación, ésta puede ser efectuada por tres formas como ya se expresó. La primera, es adscribir, al pago de impuesto territorial, los derechos de aseo de dichos predios, el cual es recaudado por la TGR previa información dispuesta por el SII. Otra forma es generar el cobro de forma directa, donde la responsabilidad de recaudación cae en su totalidad sobre el municipio. La tercera forma se ajusta a aquellos bienes que requieran patente municipal. Al momento del pago de dicha patente se cobra el derecho de aseo del predio. Legalmente, ésta es la única forma de pago para bienes que requieran patente municipal.

Según los datos disponibles en el SINIM para el año 2017, 328 municipios registraron recaudación por derechos de aseo. Al evaluar el peso relativo que tiene cada forma de cobro (vía impuesto territorial, cobro directo, o pago de patentes comerciales) sobre el total recaudado, se aprecia que existe un gran porcentaje de municipios que componen su recaudación solo en función de cobro vía impuesto territorial y patentes municipales. De este grupo, 132 (40%) no registran recaudación por cobro directo. En el siguiente gráfico, estos municipios son aquellos que forman una “recta imaginaria” que intercepta ambos ejes en el valor 100%. La mayoría de estos últimos se tienden a concentrar donde del valor del porcentaje recaudado por patentes municipales es mayor al 50%.

Ilustración 2.3. Dependencia de los derechos de aseo según tipo de recaudación, vía impuesto territorial (eje X) y patentes comerciales (eje Y), año 2019(*).



(*). Estimaciones realizadas a partir de información dispuesta en el Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>).

Fuente: Elaboración propia.

2.3.3. Permisos de circulación

Los permisos de circulación representan cerca del 10% de los IPP y consiste en un impuesto de carácter anual que debe ser pagado por toda persona dueña de algún vehículo motorizado. Dicho permiso permite que automóviles, motos, camionetas y cualquier otro vehículo pueda circular por todo el país legalmente.

Los permisos de circulación se rigen principalmente por el D.L. N° 3.063 sobre Rentas Municipales, entre los artículos 12 y 22 donde se definen las tasas, pagos, exenciones y renovaciones. Los montos de este impuesto, así como su pago, se realiza según se detalla en la Tabla 2.8.

La recaudación de permisos de circulación representa, lo que se define en teorías de juegos no cooperativos, como “juegos de suma cero”, en donde la ganancia (o pérdida) de un grupo de municipios se equilibra con exactitud con las pérdidas (o ganancias) de los otros municipios, en el entendido de que existe un número limitado de vehículos motorizados. De este modo, año tras año, los municipios “compiten” por capturar el mayor número de permisos de circulación. Dicha recaudación se ha distribuido de manera estable en el tiempo, donde se constata que más del 54% del pago de permisos de circulación es de beneficio directo de grandes comunas metropolitanas (tipo 1), mientras que entre un 6 y 8% de dichos ingresos son de beneficio directo de comunas semi urbanas y rurales con desarrollo bajo (tipo 5). La distribución de la recaudación de permisos de circulación para distintos años se detalla en la Tabla 2.9.

Tabla 2.8. Montos de permisos de circulación y fechas de renovación y pago.

Tipo de vehículo	Monto de permiso de circulación (pc)	Renovación y pago (*)
Automóviles particulares, automóviles de alquiler de lujo, automóviles de turismo o de servicios especiales, station wagons, furgones, ambulancias, carrozas fúnebres - automóviles, camionetas, triciclos motorizados de carga y motocicletas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si $p \leq 70$ UTM, $pc = 1\% \cdot p$ ▪ Si $70 \text{ UTM} < p \leq 120 \text{ UTM}$, $pc = 0,7 \text{ UTM} + 2\% \cdot (p - 70 \text{ UTM})$ ▪ Si $120 \text{ UTM} < p \leq 250 \text{ UTM}$, $pc = 1,7 \text{ UTM} + 3\% \cdot (p - 120 \text{ UTM})$ ▪ Si $250 \text{ UTM} < p \leq 400 \text{ UTM}$, $pc = 5,6 \text{ UTM} + 4\% \cdot (p - 250 \text{ UTM})$ ▪ Si $p > 400 \text{ UTM}$, $pc = 11,6 \text{ UTM} + 4,5\% \cdot (p - 400 \text{ UTM})$ <p>p: Precio corriente de plaza, determinado anualmente por el SII dentro de la primera quincena del mes de enero de cada año.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pago 1: Hasta 31 de marzo (renovación). ▪ Pago 2: Agosto (reajuste IPC feb-jun).
Carros y remolques para acoplar a vehículos motorizados.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hasta 1,750 kg de capacidad de carga, $pc = 0,5 \text{ UTM}$. 	
Automóviles de alquiler, de servicio individual o colectivo, con o sin taxímetro.	1 UTM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pago 1: Mayo (renovación) ▪ Pago 2: Junio (reajuste IPC abril).
Vehículos de movilización colectiva de pasajeros.		
Camiones; y carros y remolques para acoplar a vehículos motorizados superiores a 1.750 kg.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De 1.750 a 5.000 kg de capacidad de carga, $pc = 1 \text{ UTM}$. ▪ Más de 5.000 y hasta 10.000 kg, $pc = 2 \text{ UTM}$. ▪ Más de 10.000 kg, $pc = 3 \text{ UTM}$. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pago 1: Septiembre (renovación). ▪ Pago 2: Octubre (reajuste IPC agosto).
Tractocamiones y semirremolques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De 1.750 a 5.000 kg de capacidad de arrastre de carga, $pc = 0,5 \text{ UTM}$. ▪ Más de 5.000 y hasta 10.000 kg, $pc = 1 \text{ UTM}$. ▪ Más de 10.000 kg, $pc = 1,5 \text{ UTM}$. 	
Tractores agrícolas o industriales y máquinas automotrices como sembradoras, cosechadoras, bulldozer, palas mecánicas, palas cargadoras, aplanadoras, grúas, motoniveladoras, retroexcavadoras, traillas y otras similares	0,5 UTM	
Motonetas, bicimotos, triciclos motorizados de carga cuya velocidad máxima no supere los 30 kilómetros por hora y bicicletas con motor	0,2 UTM	
(*) De acuerdo con el D.L. 3.063, Artículo N° 15, el pago del impuesto por permiso de circulación podrá efectuarse en dos cuotas iguales, la primera, dentro del plazo ordinario de renovación, y la segunda, según se indica en la columna respectiva con el reajuste indicado.		

Fuente: Elaboración propia según lo dispuesto en el D.L. N° 3.063, Artículo N° 15.

Tabla 2.9. Ingresos de beneficio municipal y distribución de la recaudación de permisos de circulación, años 2013, 2015, 2017 y 2019.

Tipología FIGEM	Distribución de la recaudación de permisos de circulación				Referencia: Población
	2013	2015	2017	2019	
1	56,7%	55,2%	53,7%	52,8%	50,8%
2	19,2%	19,1%	18,9%	19,0%	22,4%
3	7,3%	7,7%	7,8%	7,9%	10,3%
4	10,6%	11,2%	11,5%	11,7%	10,0%
5	6,1%	6,9%	8,1%	8,7%	6,5%
Total (MM\$ 2019)	146.344 (100%)	146.344 (100%)	146.344 (100%)	146.344 (100%)	146.344 (100%)

(*) La variable del Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>) utilizadas es Ingresos por Permisos de Circulación de Beneficio Municipal (IADM122).

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2.10. Porcentaje que representan los permisos de circulación en los IPP del año 2019.

% que representan los Permisos de circulación en IPP 2019						
Rango percentil	1	2	3	4	5	Total
=0%	0	0	0	0	2	2
]0%; 5%]	1	2	3	8	2	16
]5%; 10%]	18	9	5	21	9	62
]10%; 15%]	14	19	19	28	14	94
]15%; 20%]	7	4	17	18	22	68
]20%; 25%]	3	2	5	11	18	39
]25%; 30%]	2	0	4	5	12	23
]30%; 35%]	2	1	1	1	12	17
]35%; 40%]	0	0	1	0	6	7
]40%; 45%]	0	0	0	0	3	3
]45%; 50%]	0	0	0	1	5	6
>50%	0	0	0	2	4	6
Total (*)	47	37	55	95	109	343

Fuente: Elaboración propia.

De la tabla anterior es interesante observar que aún cuando la densidad relativa de vehículos es menor en las comunas de menor desarrollo relativo, la incidencia del cobro de permisos de circulación es proporcionalmente creciente, lo que puede entenderse por la creencia de las otras fuentes de IPP como impuestos territoriales o patentes comerciales. Sin embargo, las cifras de recaudación absoluta de este concepto marcan una evidente diferencia de segregación en favor de las comunas de mayor población y mayor nivel de desarrollo de las actividades económicas y comerciales y de la acumulación de patrimonios familiares.

2.3.4. Patentes comerciales

Las patentes comerciales han representado históricamente cerca del 27% de los IPP y se caracterizan por ser un permiso otorgado por la municipalidad bajo ciertas condiciones para ejercer cualquier actividad comercial en un lugar específico.

Existen cuatro tipos de patentes:

- Patentes comerciales, para tiendas y negocios de compraventa en general.
- Patentes profesionales, para –por ejemplo– consultas médicas, estudios de abogados o de arquitectura.
- Patentes industriales, para negocios de producción o manufactureros, como panificadoras, fábricas de productos, alimentos, etc.
- Patentes de alcoholes, para botillerías, bares, restaurantes y afines.

Dependiendo de la actividad que se quiera patentar, se puede necesitar la autorización de otros organismos estatales como el Servicio Regional Ministerial (Seremi) de Salud para casos de ventas de alimentos, colegios o jardines infantiles, y clínicas o farmacias; o de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) para casos de venta de gas licuado.

Las patentes comerciales se rigen principalmente por el Decreto Ley N° 3.063 sobre Rentas Municipales entre los artículos 23 y 34, donde se definen las actividades que pagan patentes, los montos, los métodos de pago, las declaraciones de capital y las exenciones.

Bajo la normativa mencionada anteriormente, los precios de las patentes fluctúan entre el 0,25% y el 0,5% del capital propio declarado del negocio al Servicio de Impuestos Internos (SII). Por otra parte, el monto a pagar no debe ser menor a 1 UTM ni mayor a 8.000 UTM al año.

Al analizar la efectividad en el cobro de patentes municipales, se verifica que un porcentaje relevante de municipios del país tiene desafíos importantes para alcanzar una efectividad plena. Durante el año 2016, a nivel nacional, el 80% de las patentes municipales fueron cobradas. En este sentido, se constata que en 127 municipios (27%) no se logró cobrar más allá de dicho porcentaje. La mayor efectividad la alcanzan comunas semi urbanas y rurales con desarrollo bajo (tipo 5), de las cuales un 70% (76 de 109) tienen una efectividad del cobro superior al promedio nacional (80%). Por su parte, la menor efectividad se observa en grandes comunas metropolitanas (tipo 1), donde se constata que poco más del 50% de estas (24 de 47) supera el 80% de efectividad.

Tabla 2.11. Número de comunas según efectividad en el cobro de patentes municipales (*), año 2018.

Rango	Tipología FIGEM					Total
	1	2	3	4	5	
=0%	0	0	0	0	1	1
]0%; 10%]	0	0	0	0	0	0
]10%; 20%]	0	0	0	0	0	0
]20%; 30%]	0	0	0	0	0	0
]30%; 40%]	0	0	1	0	0	1
]40%; 50%]	1	0	2	0	0	3
]50%; 60%]	4	2	0	2	1	9
]60%; 70%]	4	6	3	8	6	27
]70%; 80%]	14	8	6	17	21	66
]80%; 90%]	15	11	25	30	30	111
]90%; 100%]	8	10	17	33	34	102
=100%	0	0	1	3	16	20
S/I	1	0	1	3	0	5
Total	47	37	56	96	109	345

(*) La variable del Sistema Nacional de Información Municipal (<http://sinim.gov.cl/>) utilizada es Eficiencia Cobro Patentes Municipales (IADM100), entendida como el porcentaje de patentes municipales pagadas, sobre el total de patentes (pagadas e impagas).

% que representan las Patentes municipales en IPP 2019						
Rango percentil	1	2	3	4	5	Total
=0%	0	0	0	0	1	1
]0%; 5%]	0	1	2	0	10	13
]5%; 10%]	1	0	6	10	27	44
]10%; 15%]	7	1	9	10	27	54
]15%; 20%]	10	10	11	16	9	56
]20%; 25%]	6	11	11	11	10	49
]25%; 30%]	8	5	6	18	4	41
]30%; 35%]	4	4	5	7	6	26
]35%; 40%]	3	2	3	9	2	19
]40%; 45%]	4	1	0	1	7	13
]45%; 50%]	0	0	2	5	2	9
>50%	4	2	0	8	4	18
Total (*)	47	37	55	95	109	343

Fuente: Elaboración propia.

2.4. SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS

A partir de los datos revisados, se detectan una serie de ámbitos de acción que permitirían aumentar la recaudación de ingresos propios permanentes.

En primer lugar, se constata que efectivamente los **criterios de exención utilizados para la estimación de impuesto territorial acotan su “potencial de recaudación”**. Más del 60% de los predios del país se encuentran completamente exentos del pago de contribuciones. Existen reglas que permiten reducir parcial o totalmente el pago de impuesto territorial, tales como, tramos de exención por tipo vivienda, exención según tipo de propiedades o tipo de propietario, gradualidad en el ajuste de cuotas posterior al reavalúo, y exención parcial a viviendas D.F.L. 2. Lo anterior se traduce en menos ingresos para los municipios del país, quienes deben continuar proveyendo servicios a la comunidad, incluidos los predios exentos, sin el financiamiento suficiente para ello.

En línea con lo anterior, se constata que el sistema de cobro y recaudación de impuesto territorial no incentiva a que los municipios realicen acciones para actualizar la información predial de la comuna y, por consiguiente, aumentar su potencial de recaudación por predios que pasarían de estar exentos a afectos. La recaudación de impuesto territorial se centra en labores que realiza el SII (como tasación, actualización de roles, determinación de contribuciones, etc.) y la TGR (recaudación de contribuciones y su transferencia a municipios), sin existir mecanismos explícitos que incentiven a los municipios a tomar un rol activo en la generación de ingresos por este concepto (esfuerzo fiscal).

Asimismo, se constata que los tramos de exención también afectan a la recaudación de derechos de aseo. Actualmente, el Decreto Ley N° 3.063, sobre Rentas Municipales, exime automáticamente del pago de derechos de aseo a toda vivienda o unidad habitacional cuyo avalúo fiscal sea igual o inferior a 225 UTM (\$10.579.275 al primer semestre 2018), facultando a los municipios para establecer criterios de rebaja o exención para todo el resto. Sin embargo, **los municipios deben proveer servicios de aseo a todos los predios no agrícolas habitacionales**, independiente a si estos pagan (o no) los derechos correspondientes. Lo anterior es relevante pues existen predios que se encuentran exentos del pago de contribuciones y cuyo avalúo es superior a 225 UTM. En estos casos se esperaría que los derechos de aseo fuesen recaudados de manera directa por los municipios. **No obstante, el 40% de los municipios que registran ingresos por derechos de aseo no registran cobros directos.**

Finalmente, se constata que existen fuentes de ingresos cuya recaudación tiene altos costos de transacción (monetarios y no monetarios) que podrían reducirse si existiese una institucionalidad y sistema centralizado de recaudación de ingresos municipales. Entre estos ingresos se consideran –además del impuesto territorial– los derechos de aseo (específicamente a aquellos predios con cobro directo), patentes comerciales y permisos de circulación.

Un punto adicional relevante para la reflexión es el hecho que la exención, tanto del impuesto territorial como de los derechos de aseo, son voluntad del Ejecutivo, refrendada por el Legislativo, que tiene consecuencias directas sobre la recaudación de los municipios e incidencia sobre los recursos para financiar servicios territoriales directos, especialmente la recolección y disposición de residuos domiciliarios. Es dable hacerse la pregunta si el Estado que otorga un beneficio, por lo demás legítimo, a sectores más carenciados, debe hacerlo a costa de la exigencia de financiamiento a un tercero autónomo que se obliga a un servicio básico asociado a

la calidad de vida de la población que lo convierte en ineludible. Este es un tema de negociación política entre las autoridades de la Administración, Ejecutivo y Municipios, de rango normativo, que debe promoverse en el marco de definiciones de gobernanza e institucionalidad a raíz del proceso constituyente, sin ser parte de ese espacio.

3. EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

3.1. INTRODUCCIÓN

El Fondo Común Municipal (desde ahora, FCM) es un mecanismo de redistribución solidaria de ingresos entre municipalidades de Chile, a través del cual los municipios reciben aportes monetarios de libre disposición para dar cumplimiento a los fines que estos mismas establezcan y apoyar su adecuado funcionamiento. A nivel de diseño, el FCM es un fondo de igualación o ecalización (*equalization grant*) que se compone de aportes de los municipios y el gobierno central que luego son redistribuidos de acuerdo con reglas establecidas por ley. Para el año 2018, el FCM se tradujo en transferencias cercanas a 2 mil millones de dólares (30% del total de ingresos municipales), representando para la mitad de los municipios del país más del 50% de sus ingresos.

Dada su gran relevancia en los ingresos municipales de Chile, en este capítulo se presenta una evaluación del diseño del FCM, analizando en profundidad la metodología utilizada para distribuir estos recursos, con el objeto de generar aprendizajes respecto el uso de estos mecanismos de igualación fiscal y proponer medidas que fortalezcan el rol distributivo del Fondo en cuestión. Para ello se elabora un marco de análisis basado en literatura académica y profesional sobre desequilibrios fiscales, cuya aplicación permite establecer juicios evaluativos fundados relativos al objetivo del FCM, su composición, y los criterios establecidos para su distribución.

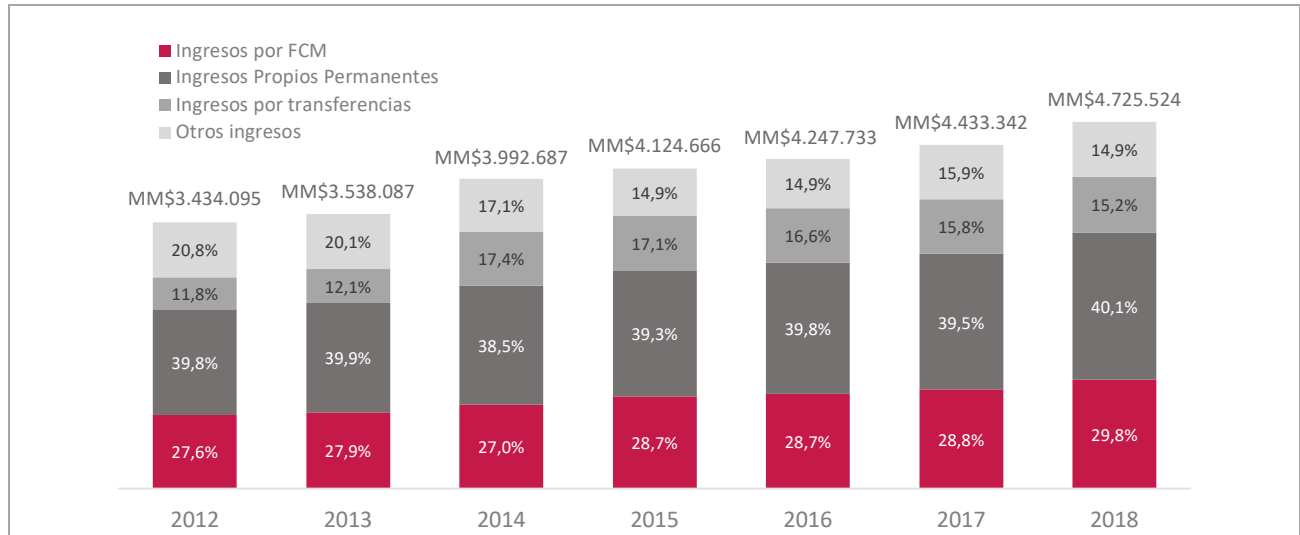
3.2. EL FONDO COMÚN MUNICIPAL (FCM)

3.2.1. Antecedentes generales

El FCM se define como un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre municipalidades del país” (Constitución Política de la República de Chile, Artículo 122), cuyo objetivo es “garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento” (Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, Artículo 14).

Durante el período 2012-2018, el FCM ha representado entre un 27 y 30% del total de ingresos municipales (ver Ilustración 3.1). En términos reales (\$ 2018), este Fondo pasó de transferir 947 mil millones de pesos el año 2012 a distribuir 1.306 mil millones de pesos el año 2018. Esta variación es equivalente a un aumento real de 6,8% anual, superando ampliamente el 4,9% de crecimiento promedio real anual que se verifica para el resto de los ingresos municipales.

Ilustración 3.1. Evolución de total de ingresos municipales y participación del FC (\$2018).

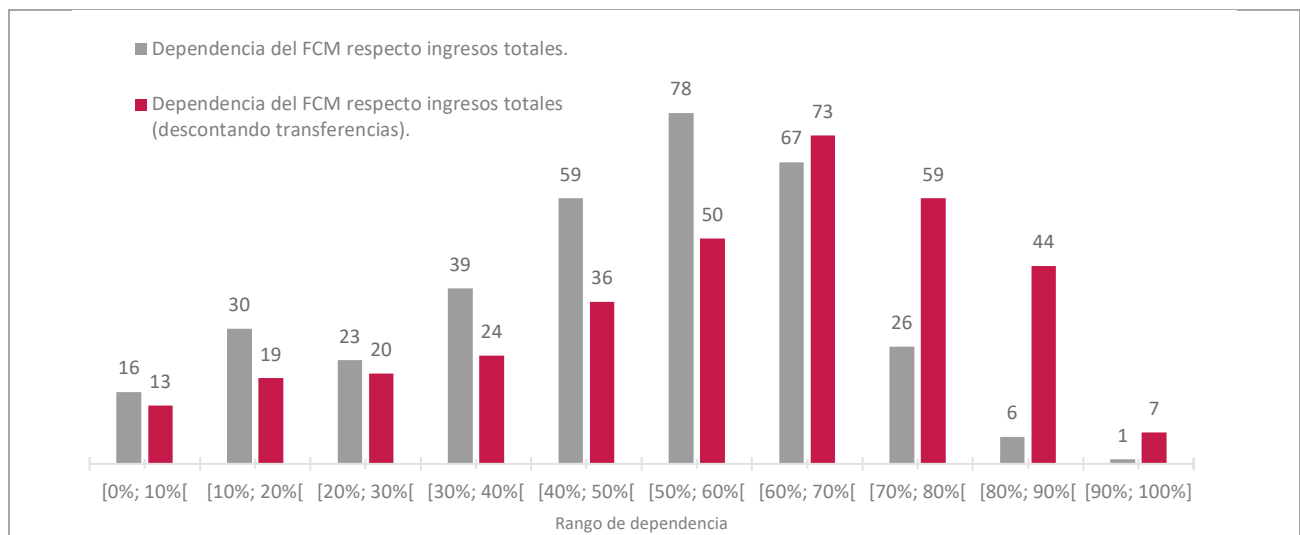


(*) Las variables del Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>) utilizadas son las siguientes: Ingresos Propios Permanentes (IADM41), Ingresos por Fondo Común Municipal (IADM40), Ingresos por Transferencias menos Casino Ley N° 19.995, Patentes Acuícolas y Patentes Mineras (IADM43.1) e Ingresos Municipales Total Percibido (IADM01).

Fuente: Elaboración propia.

Para un gran número de municipios, el FCM representa una importante parte de sus ingresos. Se calcula que durante el año 2018, este Fondo representó más de 50% de los ingresos totales de 178 municipios del país (52%), número que aumenta a 233 (68%) si se consideran los ingresos totales descontadas transferencias. Lo anterior se grafica en la Ilustración 3.2.

Ilustración 3.2. Número de municipios clasificados según su dependencia al FCM (*), año 2018 o más reciente (**).



(*) Las variables del Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>) utilizadas son las siguientes: Participación del Fondo Común Municipal en el Ingreso Total (IADM03) y Participación del FCM en el Ingreso Total (descontadas las transferencias) (IADM07).

(**) Se considera la información disponible el año 2017 para la comuna de Quellón y año 2016 para comuna de Cochamó.

Fuente: Elaboración propia.

Diversos trabajos han estudiado el FCM dada su gran relevancia en los ingresos municipales, donde la arista más discutida se relaciona con los incentivos que generaría dicho Fondo a la pereza fiscal en los gobiernos locales. Esta pereza se refiere a una disminución de recaudación de ingresos por parte de las municipalidades con baja autonomía fiscal dadas las transferencias que reciben desde el FCM. Por ejemplo, Bravo (2014) estima que el aumento de 10% en la transferencia per cápita desde el FCM disminuiría cerca de un 2% la recaudación per cápita en el caso de aquellos municipios que tienen ingresos per cápita cercano al promedio nacional. Por su parte, Pérez (2016) estima que el FCM impacta negativamente en los ingresos por gestión propia en el caso de grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo, donde la relación son 5 unidades menos de ingresos por gestión recaudados por 1 unidad más de aporte del FCM.

3.2.2. Diseño del FCM

En términos generales, el diseño del FCM está determinado por tres componentes (Henríquez & Fuenzalida, 2011).

- **Composición del Fondo.** Se refiere al origen de los recursos monetarios que componen el FCM, lo cual está establecido en el artículo N° 14 de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- **Mecanismo de distribución.** Mecanismo utilizado para distribuir el Fondo en las comunas del país, lo cual está normado según el Decreto Supremo N°1.293, de 2007, del Ministerio del Interior.
- **Mecanismo de estabilización.** Mecanismo establecido para compensar total o parcialmente la reducción de aportes del FCM que pueda percibir un municipio de un año a otro por causa del mecanismo de distribución. Dicho mecanismo está normado según el Decreto Supremo N°1.293, de 2007, del Ministerio del Interior.

La composición del FCM está determinada por diversos aportes provenientes de la recaudación de impuesto territorial, patentes comerciales, permisos de circulación, transferencia de vehículos, y multas, así como un aporte directo del gobierno central. Así, por ejemplo, este Fondo se compone del 60% del impuesto territorial recaudado por la Tesorería General de la República en la mayoría de las comunas del país (65% en el caso de las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura). O bien, el 62,5% de los recursos recaudados anualmente por las municipalidades por conceptos de permisos de circulación. Cabe señalar que el aporte fiscal aumentó de 218.000 UTM a 1.052.000 UTM el año 2018 a razón de lo establecido en el Artículo N°4 de la Ley N°20.933 de Plantas Municipales⁵. De este modo, las fuentes de ingresos vigentes al año 2018 que componen el FCM se resumen en la Tabla 3.1.

⁵ Ley N°20.922 que modifica las disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la SUBDERE. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1090705> [Acceso: 5 de julio de 2019].

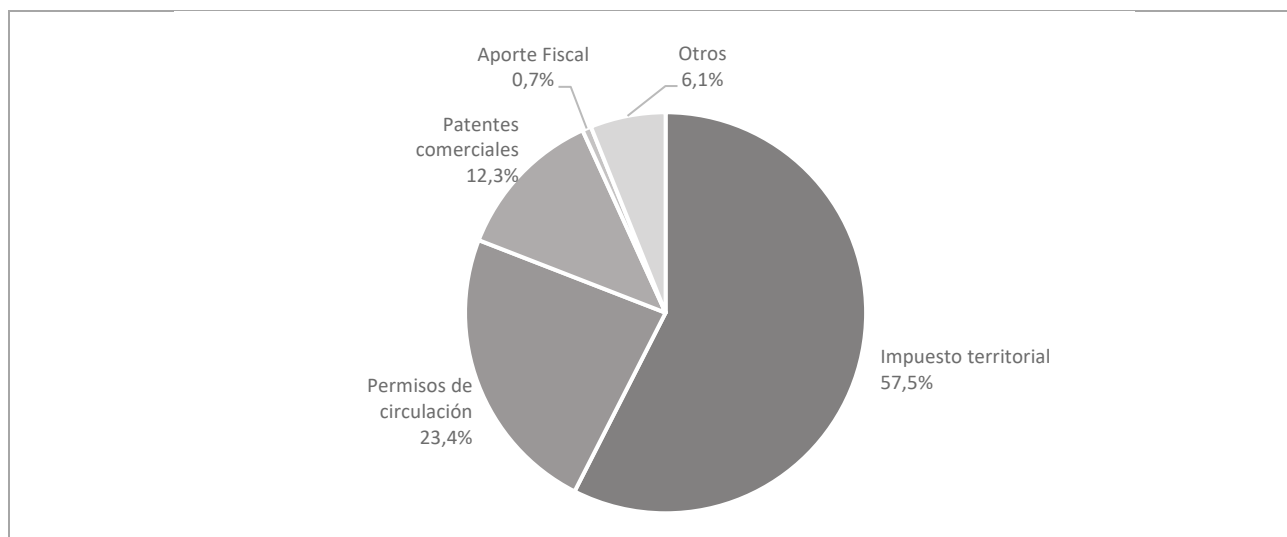
Tabla 3.1. Fuentes de ingresos que componen el Fondo Común Municipal (vigente al año 2019).

Concepto	Aporte
Impuesto territorial	65%: Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura; 60%: resto de las comunas.
Patentes comerciales	55%: Santiago; 65%: Providencia, Las Condes y Vitacura; 0%: resto de las comunas.
Permisos de circulación	62,5%.
Impuesto a la transferencia de vehículos	50%.
Multas equipos electrónicos	100%.
Multas Ley 18.290 -Art 118	70%.
Multas Ley 18.290 -Art 114	50%.
Aporte fiscal	1.052.000 UTM además del impuesto territorial de un conjunto de inmuebles fiscales.

Fuente: Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, artículo N° 14.

Realizados los aportes al FCM, se estima que el 58% corresponden a parte de la recaudación de impuesto territorial, 23% provienen del pago de permisos de circulación, y 12% generados por el pago de patentes comerciales. Vale decir, más del 93% de los aportes al FCM corresponden a fuentes de ingresos municipales, y donde el aporte fiscal representa menos de 1% del Fondo en cuestión.

Ilustración 3.3: Principales fuentes de ingresos que componen el FCM, 2018.



(*) Las variables del Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>) utilizadas son las siguientes: Ingresos por Fondo Común Municipal (IADM40), Impuesto Territorial de Beneficio Municipal (Art. 37 DL 3063) (IADM140), Ingresos por Permisos de Circulación de Beneficio Municipal (IADM122), e Ingresos por Patentes municipales de Beneficio Municipal (IADM122). El aporte fiscal se obtiene a partir de la planilla de cálculo del FCM 2018 publicado en el mismo sistema de información.

Fuente: Elaboración propia.

Los recursos por transferir son estimados conforme a lo dispuesto en el Decreto N°1.293 del 11 de diciembre de 2007 del Ministerio del Interior⁶, en el cual se explicitan un conjunto de reglas de cálculo que pueden ser agrupadas en dos procedimientos denominados mecanismo de distribución y mecanismo de estabilización.

⁶ Decreto N° 1.293 de 2007, que establece reglamento para la aplicación del artículo N° 38 del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, modificado por el artículo N° 1 de la Ley N°20.237. Disponible en <http://www.sinim.gov.cl/download/diarioficial20090102.pdf> [Acceso: 31 de octubre de 2018].

El mecanismo de distribución del FCM corresponde a un conjunto de reglas de cálculo que permiten estimar qué proporción del fondo debería ser transferida a cada comuna de acuerdo con una serie de indicadores establecidos para dicho fin. En términos simples, se estima un coeficiente de distribución –cuyo valor va de 0 a 1– interpretado como la fracción del FCM que debiese ser transferida a para cada comuna. Dicho coeficiente queda determinado según la siguiente fórmula.

$$FCM_i = IPI + IPC_i + IXC_i + IIP_i$$

Donde:

- **FCM_i** : Coeficiente de distribución el FCM asociado a la comuna i .
- **IPI** : Indicador partes iguales entre comunas del país. Su valor es el mismo para todas las comunas del país, el cual pondera por 0,25 la métrica $1/n$, donde n es el número total de comunas creadas al 30 de junio del año del cálculo (346 al año 2018).
- **IPC_i** : Indicador de pobreza determinado para la comuna i . Pondera por 0,1 el porcentaje de pobreza de la comuna i respecto la población pobre del país, estimado como la ratio entre el número de personas en situación de pobreza en la comuna i respecto el total de personas en situación de pobreza a nivel nacional. Para su estimación se utiliza información proporcionada por el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadísticas.
- **IXC_i** : Indicador de predios exentos determinado para la comuna i , el cual pondera por 0,3 la multiplicación entre (i) la ratio de predios exentos de la comuna i sobre el total de predios exentos a nivel nacional y (ii) la ratio predios exentos de la comuna i sobre el total de predios de dicha comuna. Para su estimación se utiliza información proporcionada por el Servicio de Impuestos Internos.
- **IIP_i** : Indicador de ingresos propios permanentes determinado para la comuna i . Pondera por 0,35 la medida de distancia de los ingresos propios permanentes por habitante la comuna i respecto el promedio nacional, solo en caso de que el primer sea menor al segundo. Para su estimación se utiliza información proporcionada por las mismas municipalidades y el Servicio Nacional de Turismo (se considera la población flotante en cada comuna).

Producto de lo anterior, se estima el monto preliminar del FCM que debiese ser transferido a cada comuna, lo cual se obtiene multiplicando el coeficiente de distribución de estas por el monto estimado del FCM para el año de cálculo. Las planillas de cálculo elaboradas por la SUBDERE dan cuenta de que es último monto excluye el aporte fiscal.

Por último, el mecanismo de estabilización representa una vía para compensar – parcial o totalmente – a las municipalidades que, producto del mecanismo de distribución antes descrito, viesen reducidos los ingresos percibidos desde el FCM respecto el año anterior. Es así que una vez aplicado el mecanismo de distribución, se identifican las comunas que deben recibir menores ingresos provenientes del FCM respecto el año anterior, y aquellas que se ven favorecidas con mayores ingresos, reduciendo los excesos de ingresos del año en curso, con el piso de los montos percibidos el año precedente, traspasándolos a los menos favorecidos en la distribución, con lo cual se busca que los “excesos” del segundo grupo sean distribuidos compensando al primero, según los criterios establecidos para dicho fin. Así, esta compensación se hace con cargo y dentro del FCM, representando una nueva redistribución de este.

De este modo, según lo establecido el año 2007 en el Decreto N°1.293 relativo a la operatoria del FCM, luego de la aplicación del mecanismo de estabilización en los casos que resulte procedente, se determina el monto definitivo de participación de cada comuna en el FCM.

Cabe señalar que, al año 2018, el aporte fiscal (1.052.000 UTM) se distribuye utilizando dos métodos. Por un lado, 218.000 UTM se distribuyen de manera proporcional al monto final determinado para cada comuna posterior a la aplicación del mecanismo de estabilización según se constata en las diferentes hojas de cálculo dispuestas por la SUBDERE para la distribución del FCM entre los años 2012 y 2018, con lo que dicho aporte no es distribuido con un criterio de aliviar la disparidad fiscal, sino que es un aumento neto de los fondos asignados a cada municipio. Y, por otro lado, desde el año 2018 se considera un aumento en el aporte fiscal de 834.000 UTM, el cual se distribuyen según se establece en el Decreto N° 1.013, de 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Esta distribución contempla variables como la dependencia municipal al FCM y mayor costo asociado a los incrementos de grado correspondiente a periodos anteriores.

3.2.3. Dimensiones del diseño del FCM a evaluar

Descrito lo anterior, se propone focalizar la evaluación del diseño del FCM en las siguientes dimensiones.

- Objetivo del FCM. Verificar si efectivamente el fondo cumple su rol de mecanismo de redistribución solidaria de ingresos entre municipalidades del país.
- Mecanismo de distribución. Evaluar la pertinencia de los criterios redistributivos para compensar algún tipo de desbalance fiscal.
- Mecanismo de estabilización. Analizar las distorsiones que genera su aplicación en la distribución del fondo.

3.3. MARCO CONCEPTUAL

La literatura indica que los desequilibrios fiscales surgen cuando los recursos para financiar las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno son insuficientes y pueden ser verticales u horizontales. Por un lado, el desequilibrio vertical se produce cuando los ingresos propios y gastos de los diferentes órdenes de gobierno son desiguales, mientras que el horizontal se produce cuando las capacidades fiscales de los órdenes de gobierno son diferentes (Ahmad & Craig, 1997). Es este último desequilibrio el que será estudiado por este trabajo, pues el FCM genera transferencias intergubernamentales que apuntan a atacar estas diferencias producidas entre municipios.

La literatura señala que los desequilibrios horizontales pueden producirse dada las diferentes capacidades fiscales -capacidad de recaudar tributos, en base a cantidad y tipo de actividades contribuyentes en el territorio- y bases económicas que tienen los gobiernos locales, sumado a los gastos generados por las diferentes necesidades de la población y los costos de provisión de los servicios (Henríquez & Fuenzalida, 2011). Lo anterior puede potenciarse dependiendo del nivel de urbanización y población que tienen los municipios (Martínez-Vásquez, 2011).

Debido a la necesidad de homogeneizar las posibilidades de financiamiento de los gobiernos locales, distintos países hay impulsado políticas públicas para afrontar este tipo de desequilibrios horizontales (OECD, 2009). Sin ello, se corre el riesgo de proveer bienes y servicios públicos de manera deficiente, así como disminuir la

capacidad de agenciamiento de políticas o programas emanados desde el gobierno central con alcance local (Henríquez & Fuenzalida, 2011).

En este contexto, una política recurrente son los Fondos de igualación (o ecualización) fiscal. Este tipo de ecualización corresponde a transferencias de recursos fiscales dentro de distintas jurisdicciones con el objetivo de compensar las diferencias producidas por las capacidades de recaudación o los costos de provisión de los servicios públicos, buscando también, que los gobiernos locales puedan proveer servicios públicos con niveles similares y con igual carga fiscal. Su origen se remonta a las décadas de los 40s y 50s en algunos países federales, y hoy la mayoría de los miembros de la OECD han introducido algunos mecanismos de ecualización (Blöchliger et al., 2007). En términos simples, estas transferencias son un “quita y da”, donde el resultado distributivo en todas las jurisdicciones domina cualquier otro aspecto tal como la eficiencia, transparencia o autonomía del gobierno central. De este modo, la racionalidad detrás del funcionamiento de los fondos de ecualización no es exclusivamente igualar la disponibilidad de recursos entre gobiernos locales, sino que también ayudar a evitar las distorsiones producto de las distintas bases impositivas de cada comuna que produce inequidades de base y en proveer aseguramiento en torno a posibles shocks económicos que afecten a una región por sobre otra, tales como el desempleo u otros.

Es importante señalar que no existe un único mecanismo de ecualización. En un comienzo, los fondos de ecualización solían distribuirse considerando variables financieras (como transferencias recibidas desde nivel central), así como otras de caracterización local de tipo general (como población) o que representen algún tipo de disparidad que se desea reducir (como población en situación de pobreza) (Dafflon & Vaillancourt, 2002). Actualmente, los mecanismos de ecualización se caracterizan por el tipo de aportes que conforman el Fondo y el tipo de ecualización que se desea lograr. Respecto los aportes, estos pueden provenir desde los mismos gobiernos locales (ecualización horizontal) o desde el gobierno central (ecualización vertical). Y, por su parte, dichos fondos pueden apuntar a reducir la disparidad de los ingresos (ecualización de ingresos), o bien la cobertura de los costos asociados a la provisión de un determinado conjunto de bienes y servicios (ecualización de gasto) (Blöchliger et al., 2007).

Con respecto a los métodos de recaudación, el objetivo que se plantee para un fondo de ecualización influye de manera sustantiva. En ese sentido, la OECD (2009) recomienda que los Fondos sean compuestos de ingresos cuya recaudación dependa de si estos son de tipo horizontal o vertical. En el caso de los primeros, se indica que los ingresos deberían ser recaudados de manera directa (tributos establecidos para dicho fin), mientras que para los del segundo tipo es recomendable que se componga de ingresos recaudados de manera indirecta a través de tributos nacionales generados en el nivel central o subcentral.

Todo lo anterior permite concluir que la ecualización fiscal debe tener un contexto dado por el marco institucional en el que se desarrollará, incluyendo elementos como el tamaño de las jurisdicciones, la cantidad de estas, su distribución, responsabilidades y recursos fiscales, y hasta la relación entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Por otra parte, con respecto al estudio del FCM, existen variados estudios que tienen distintas lecturas y recomendaciones acerca de este, principalmente en torno a la forma de repartición del Fondo, los sistemas de información que rodean al Fondo, el rol que cumple este en el sistema de transferencias y en los presupuestos municipales y los recursos con los que opera.

Con respecto a los criterios utilizados para la distribución del FCM, diversos autores han realizado varias propuestas para modificar o incorporar nuevas dimensiones que permitirían que la repartición del Fondo sea más eficiente. Por ejemplo, Bravo (2014) plantea que la necesidad de que el indicador relativo a ingresos propios permanentes de las comunas se haga sobre la base impositiva total (potencial de recaudación) y no sobre lo efectivamente recaudado. De manera complementaria, Henríquez & Fuenzalida (2011) destacan que el indicador de predios exentos de impuesto territorial debiese incorporar las exenciones parciales a dicho impuesto, y no centrarse exclusivamente en predios que se encuentran completamente exentos. Por su parte, Pineda & Pérez (2016) critican el indicador de partes iguales, dado que no representa ningún criterio de distribución, entregando un mismo monto de dinero a comunas que son altamente heterogéneas. De manera más radical, Pineda et al. (2018) proponen modificar los indicadores utilizados para la distribución del Fondo, siendo reemplazado por indicadores que representen criterios de gasto con el fin de que las comunas con mayores necesidades de gasto reciban más recursos. Finalmente, Bravo (2014) también propone que una modificación radical en los criterios utilizados para la redistribución del FCM debiese ir de la mano con el desarrollo de un sistema de información municipal que considere la totalidad de recursos con los que cuentan los municipios, incluyendo transferencias condicionadas y no condicionadas.

Con respecto a los recursos del Fondo mismo, Henríquez y Fuenzalida recomiendan el aumento de aporte del Estado y también la compensación mediante recursos por los conceptos de exención de Impuesto Territorial y de Permisos de circulación. Con respecto al FCM y su rol en el sistema de transferencias municipales, estos plantean la complementación con otro Fondo que incentive la gestión municipal y el crecimiento local. Con respecto a esto último, Pineda, Pérez y también Bravo coinciden con la complementación de fondos y con la necesidad de aumentar los recursos a redistribuir, pero estos deben ser entregados con mecanismos que no desincentiven a la recaudación fiscal y haga responsables a los municipios de su mala gestión. En ese sentido, Pérez indica que el aumento de recursos (mediante mayor aporte de comunas con mayores ingresos, como Lo Barnechea o mediante mayor aporte estatal) distribuidos por el FCM solo es efectivo si se evalúa la fórmula de distribución.

3.4. EVALUACIÓN DEL DISEÑO

A continuación, se describen los principales resultados de la evaluación realizada al diseño del FCM de acuerdo con lo propuesto para ello.

- Objetivo del FCM. Verificar si efectivamente el fondo cumple su rol de mecanismo de redistribución solidaria de ingresos entre municipalidades del país.
- Mecanismo de distribución. Evaluar la pertinencia de los criterios redistributivos para compensar algún tipo de desbalance fiscal.
- Mecanismo de estabilización. Analizar las distorsiones que genera su aplicación en la distribución del fondo.

Con el objeto de ahondar en los análisis considerando la heterogeneidad de las comunas, los resultados se estudiarán utilizando la tipología para distribuir el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGEM). Esta tipología clasifica a los 345 municipios del país en cinco grupos de según el siguiente correlativo.

- Tipo 1: Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo (47 comunas).

- Tipo 2: Comunas mayores con desarrollo medio (37 comunas).
- Tipo 3: Comunas urbanas medias con desarrollo medio (56 comunas).
- Tipo 4: Comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio (96 comunas).
- Tipo 5: Comunas semiurbanas y rurales con desarrollo bajo (110 comunas⁷).

3.4.1. Objetivo del FCM

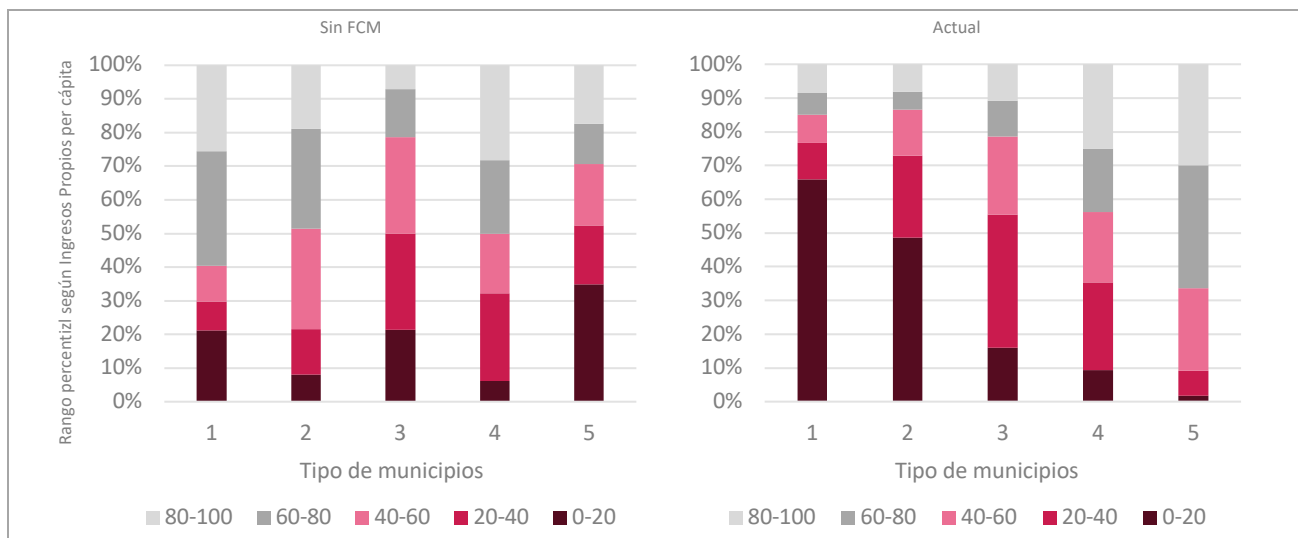
A partir de estimaciones realizadas, es posible señalar que el FCM es efectivamente un mecanismo de redistribución solidaria de ingresos propios entre municipios, en cuanto mejora la redistribución de ingresos propios per cápita en beneficio de comunas de menor tamaño y mayor ruralidad.

Para dimensionar lo anterior, a partir de datos disponibles en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), año 2017, se estimaron los ingresos propios per cápita de cada comuna del país en dos escenarios: escenario actual (con FCM) y escenario alternativo (sin FCM). En ambos casos, las comunas fueron agrupadas en quintiles de ingresos, donde el primer quintil equivale al 20% de las comunas con menores ingresos propios per cápita, y el quinto quintil equivale al 20% de las comunas con mayores ingresos propios per cápita. Finalmente, los datos son visualizados para mostrar la distribución porcentual de comunas según tipología FIGEM y rango quintil de ingresos propios per cápita.

Como resultado de lo anterior, se constata que el FCM efectivamente permite redistribuir recursos desde comunas con mayor desarrollo y tamaño en beneficio de aquellas de menor desarrollo y tamaño. En efecto, en un escenario sin FCM, un 50% de las comunas tipo 5 (semiurbanas y rurales con desarrollo bajo) pertenecen al 40% de las comunas con menores ingresos propios per cápita (quintiles I y II, rango 0-40%). No obstante, la existencia del FCM reduce este porcentaje a menos de un 10%. Lo anterior se produce por transferencias cruzadas provenientes de comunas tipo 1 (grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo) y tipo 2 (comunas mayores con desarrollo medio). Para ambos grupos, en un escenario sin FCM, cerca del 70% de las comunas tipo 1 y 79% de las comunas tipo 2 pertenecen al 60% de municipios con mayores ingresos propios per cápita (quintiles III, IV y V, rango 40-100%). Esto cambia drásticamente producto del FCM, generando que menos del 25% de dichas comunas pertenezcan a los tres quintiles más altos (quintiles III, IV y V, rango 40-100%). Lo anterior se muestra gráficamente en la Ilustración 3.4.

⁷ Se incluye la comuna de Antártica en las comunas tipo 5.

Ilustración 3.4. Distribución porcentual de comunas según tipología FIGEM y rango quintil (*) de acuerdo con ingresos propios per cápita, año 2017 (escenario sin FCM y escenario actual).



(*) 0-20: Quintil con menor ingreso propio per cápita, 90-100: Quintil con mayor ingreso propio per cápita.

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, el análisis anterior sólo da cuenta de que existe un efecto redistributivo en los ingresos propios producto del FCM. Lo que sigue, entonces, es analizar si este efecto es (o no) deseable.

A partir del marco conceptual descrito, es posible señalar que un fondo de igualación (o equalización) es deseable en la medida que busque (y logre) compensar al tipo de desbalance fiscal, los cuales podrían establecerse a partir de la “capacidad fiscal” de los municipios, o la “disparidad fiscal” que enfrentan.

- Diferencias de capacidad fiscal: recursos con los que contaría una unidad de gobierno subnacional si ejerciera un nivel de esfuerzo fiscal estándar. En este caso, se buscaría compensar las diferencias que existirían en los ingresos municipales en caso de existir un esfuerzo fiscal homogéneo.
- Disparidad fiscal: diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de cada unidad de gobierno subnacional. En este caso, se buscaría compensar a las municipalidades con montos que les permitan cubrir un determinado conjunto de servicios de acuerdo con la capacidad fiscal existente.

En el caso del FCM, su objetivo no hace explícito qué tipo de desbalance fiscal se busca compensar, razón por la cual no es posible argumentar que la redistribución de ingresos que genera el Fondo efectivamente era lo que se buscaba generar.

3.4.2. Mecanismo de distribución

3.4.2.1. Construcción del coeficiente de distribución

El coeficiente de distribución estimado para cada comuna (FCM_i) representa la primera estimación sobre el porcentaje del FCM asignado a cada una de ella, el cual se calcula como la suma de los indicadores partes iguales, de pobreza, de predios exentos, y de ingresos propios permanentes. Al respecto, los datos muestran

que los indicadores tienen un peso relativo en el cálculo del coeficiente de distribución que varía según el tipo de comuna que se analice (ver Ilustración 3.5).

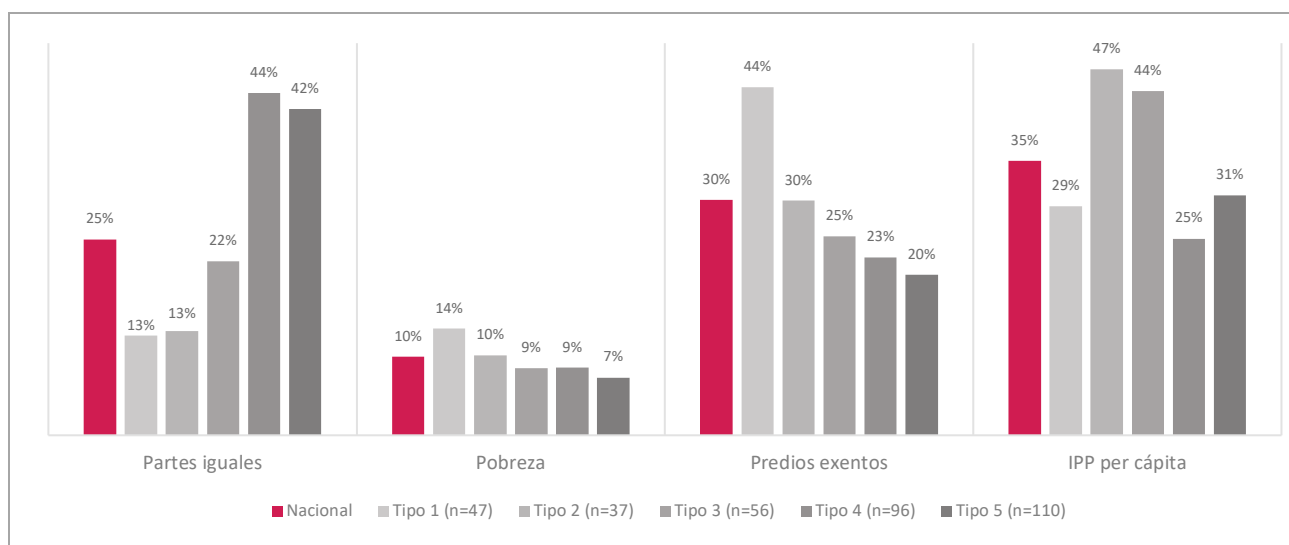
El indicador “partes iguales” determina – en promedio – el 25% del coeficiente de distribución, explicado por la fórmula de cálculo de dicho indicador. Sin embargo, para comunas definidas como semiurbanas y rurales con desarrollo bajo (tipo 5), o desarrollo medio (tipo 4), dicho indicador determina – en promedio – más del 40% del mismo coeficiente; mientras que para grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo (tipo 1) y comunas mayores con desarrollo medio (tipo 2), este porcentaje bordea un 13%. Lo anterior es relevante considerando que este indicador no representa ningún criterio de redistribución que compense algún tipo de desequilibrio fiscal.

Por su parte, y acorde a su fórmula de cálculo, el indicador “pobreza” determina – en promedio – un 10% del coeficiente de distribución. No obstante, para el caso de grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo (tipo 1), este indicador determina un 14% del coeficiente en cuestión, duplicando la relevancia que tiene para comunas definidas como semiurbanas y rurales con desarrollo bajo (tipo 5).

Asimismo, pese a que el indicador “predios exentos” determina – en promedio – el 30% del coeficiente de distribución (acorde a su fórmula de cálculo), su relevancia es mucho mayor para las grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo (tipo 1), explicando cerca de un 44% del coeficiente estimado. Este porcentaje es alto considerando que, para el resto de las comunas, su relevancia varía entre un 20 y 30%.

Finalmente, se verifica que el indicador “IPP per cápita” determina –en promedio– el 35% del coeficiente de distribución (acorde a su fórmula de cálculo), aumentando a más de un 44% para comunas mayores con desarrollo medio (tipo 2) y comunas urbanas medias con desarrollo medio (tipo 3). Para el resto de las comunas, dicho porcentaje varía entre un 25 y 31%.

Ilustración 3.5. Peso relativo de cada indicador en el cálculo del coeficiente de distribución (*), 2018.

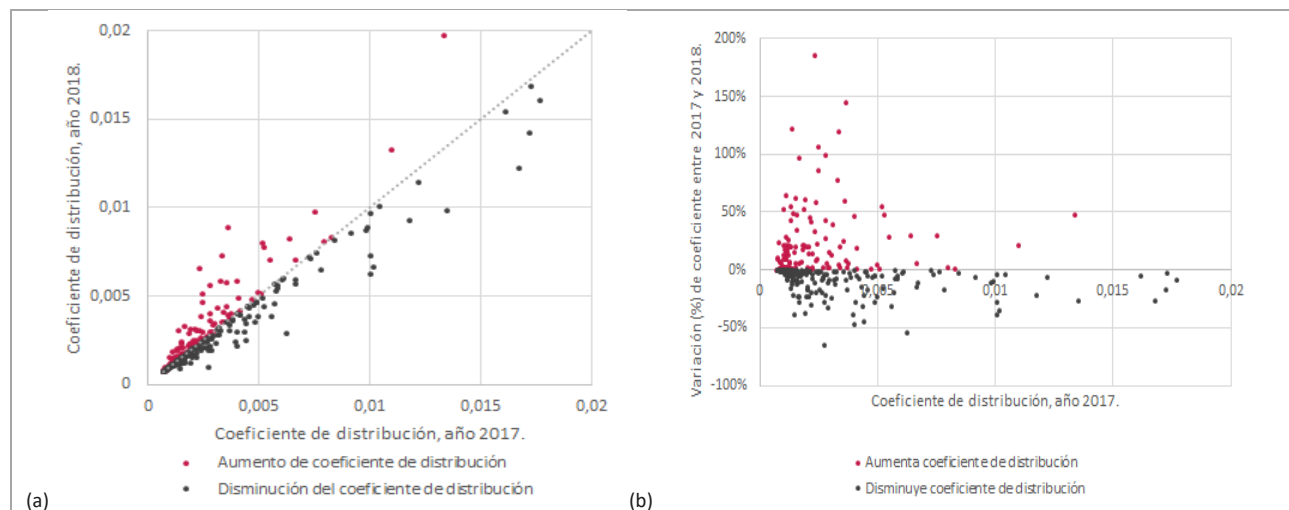


(*) Los coeficientes fueron obtenidos a partir de la planilla de cálculo del FCM 2018 publicada en el Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>).

Fuente: Elaboración propia.

Otro aspecto a analizar respecto el coeficiente de distribución corresponde a las variaciones que se pueden observar de un año para otro. Tomando como referencia el cálculo realizado para los años 2017 y 2018, se observa que el coeficiente de distribución aumentó para 149 comunas del país, de los cuales el 50% de los casos aumentó en más de un 7% (puntos rojos en Ilustración 3.6). Tal como se observa en la Ilustración 3.6, letra (b), existen casos como Coihueco o Panguipulli, donde la variación del coeficiente fue de 186 y 144%, respectivamente.

Ilustración 3.6. Variación en el cálculo del coeficiente de distribución entre años 2017 y 2018 (*).



(*) Se excluye de la visualización la comuna de Puente Alto, cuyo coeficiente de distribución fue 0,031396502 para el año 2017 y 0,030195759 para el año 2018. El valor de los coeficientes fue obtenido a partir de las planillas de cálculo del FCM año 2017 y 2018 publicadas en el Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl>).

Fuente: Elaboración propia.

3.4.2.2. Indicador de partes iguales

El indicador partes iguales, a diferencia del resto de los indicadores, no representa ningún criterio redistributivo que compense algún tipo de desequilibrio fiscal (ya sea capacidad fiscal, o bien disparidad fiscal). En efecto, la fórmula de cálculo del indicador no depende de ninguna característica específica de las comunas, entregando el mismo valor a todas, equivalente a $\frac{25}{100} \cdot \frac{1}{346}$.

Pese a ello, y tal como se indicó más arriba, este indicador tiene una especial relevancia para comunas definidas como semiurbanas y rurales con desarrollo bajo (tipo 5), o desarrollo medio (tipo 4). En específico, el coeficiente de distribución de estas comunas está determinado en un 42% para el primer grupo, y 44% para el segundo. Esto, sumado a la estabilidad del indicador (no cambia de un año a otro), permitiría argumentar que el coeficiente de distribución de dichas comunas está menos propenso a tener variaciones drásticas en su estimación. Por lo tanto, más que un rol redistributivo, el indicador aportaría a la estabilidad de la distribución específicamente para las comunas tipo 4 y 5, asegurando un aporte base al coeficiente de distribución de comunas que podrían presumirse con más carencias de capacidad fiscal.

3.4.2.3. Indicador de pobreza

Por su parte, se considera que el indicador de pobreza determinado para cada comuna (IPC_i) no es una adecuada métrica de algún tipo de desbalance fiscal (ya sea capacidad fiscal, o bien disparidad fiscal) y se acota a informar cómo se distribuye el número de personas bajo la línea de pobreza por ingresos en el país.

En primer lugar, el indicador no representa una métrica de capacidad fiscal pues no se dispone de evidencia que permita establecer una relación causal entre pobreza y el esfuerzo municipal por recaudar ingresos. Para ejemplificar lo anterior, considerar un escenario en el cual existe un aumento en el número de personas en situación de pobreza en una comuna cualquiera, la cual – predeciblemente – generaría un aumento en la demanda de algunos servicios municipales.

Por un lado, podría argumentarse que la necesidad de proveer más servicios de los previstos podría afectar múltiples procesos al interior del municipio, incluyendo aquellos relativos a la recaudación de ingresos. En términos concretos, esto podría ilustrarse – por ejemplo – en redestinar una camioneta que apoyaba procesos de fiscalización de patentes municipales a la entrega de bienes de primera necesidad durante invierno. De ser así, a mayor nivel de pobreza, menor capacidad fiscal.

Pero, por otro lado, también es factible suponer que un aumento en la demanda de algunos servicios municipales aumentaría la necesidad de municipio por aumentar sus ingresos con el objeto de cubrir los nuevos niveles de gasto. Esto, necesariamente, debiese reflejarse en mayores esfuerzos por mejorar los procesos de recaudación, aumentando su eficiencia y eficacia. De esta forma, se podría esperar que, a mayor nivel de pobreza, mayor capacidad fiscal, lo cual se contradice con el punto anterior.

Y, en segundo lugar, el indicador no representa una métrica de disparidad fiscal pues la necesidad de gasto de un determinado número de personas en situación de pobreza puede variar entre comunas, fenómeno que no es capturado por el indicador. Si bien es razonable suponer que el gasto de proveer un conjunto mínimo de servicios puede ser similar entre comunas que tienen igual número de pobres, las condiciones económicas, demográficas, y geográficas en dichos territorios puede ser sustancialmente distintos. Como consecuencia, una municipalidad puede tener más (o menos) dificultades que otra para cubrir los servicios demandados de un mismo número de personas en situación de pobreza.

3.4.2.4. Indicador de predios exentos

A diferencia del resto, el indicador de predios exentos determinado para cada comuna i (IXC_i) es una métrica que guarda relación con la capacidad fiscal de un territorio en el entendido que las reglas de exención acotan la capacidad de recaudación de impuesto territorial. En efecto, Razmilic (2014) muestra cómo las distintas reglas de exención de predios exentos – tales como tramos de exención por tipo vivienda, exención según tipo de propiedades o tipo de propietario, gradualidad en el ajuste de cuotas posterior al reavalúo, y exención parcial a viviendas D.F.L. 2 – representarían una disminución en el potencial de recaudación de este impuesto cercano a los MM\$ 468.16 anuales.

Sin perjuicio de lo anterior, la fórmula de cálculo de este indicador tiene dos problemas: entrega información confusa en “situaciones de borde”, y generar incentivos dispares en las municipalidades del país para impulsar acciones que apunten a disminuir el número de predios exentos y aumentar el potencial de recaudación de impuesto territorial.

Por un parte, el indicador utiliza dos variables (predios exentos y total de predios) que permiten reflejar – pero no dimensionar – las diferencias de capacidad fiscal entre comunas del país. Para el año 2018, la recaudación de impuesto territorial de beneficio directo municipal representó un 26% de los ingresos propios permanentes, y un 10% de los ingresos totales municipales. Estos ingresos corresponden al pago de contribuciones por parte de predios afectos, lo cual se determina de acuerdo con lo establecido por ley. De este modo, un mayor número de predios exentos efectivamente debiese traducirse – *ceteris paribus* – en menor potencial de recaudación de contribuciones y, por consiguiente, en menor capacidad fiscal. Adicionalmente, es razonable suponer que la magnitud de este efecto en la capacidad fiscal será relativamente mayor (o menor) en la medida dichos predios presentan un porcentaje alto (o bajo) del total de predios de cada comuna.

No obstante, en determinadas “situaciones de borde”, la fórmula de cálculo del indicador puede tomar valores que no reflejen claramente el efecto de los predios exentos en la capacidad fiscal de cada comuna. Para entender mejor, considerar el siguiente escenario compuesto por tres comunas (A, B y C) cuyo número de predios exentos y total de predios comunal se detallan en la Tabla 3.2.

Tabla 3.2. Ejemplo de cálculo del indicador “predios exentos”.

Comunas	Predios exentos (N°) (a)	Total de predios (N°) (b)	Ratio predios exentos respecto total de predios exentos nacional (c) = (a) / Total (a)	Ratio predios exentos respecto total de predios comunal (d) = (a) / (b)	Indicador de predios exentos (IXC _i) 0,3 · (c) · (d)
A	360	1.800	0,6	0,2	0,036
B	120	600	0,2	0,2	0,012
C	120	200	0,2	0,6	0,036
Total	600	2.600			

Fuente: Elaboración propia.

Si el indicador fuese una adecuada métrica de capacidad fiscal, entonces se esperaría que:

- dos o más comunas con el mismo valor debiesen ver su capacidad fiscal igualmente afectada; y
- una comuna con un valor menor que otra implicaría que la primera viese su capacidad fiscal más afectada respecto la segunda.

Como se observa en el cálculo final del indicador, se verifica –por ejemplo– que las comunas A y C tienen el mismo valor pese a que la primera tiene tres veces más predios exentos que la segunda. Asimismo, se constata que la comuna C recibe tres veces más puntaje que la comuna B, aun cuando ambas tienen el mismo de predios exentos. Por lo tanto, se verifica que el indicador representa una métrica que puede ser poco clara en determinados contextos, lo cual puede distorsionar su interpretación como medida de capacidad fiscal.

Otro aspecto relevante tiene que ver con los incentivos que podría generar dicho indicador en términos de incitar (o no) a municipios a realizar acciones adicionales a las ejecutadas por el SII para actualizar antecedentes de determinados predios que debiesen pasar de estar exentos a afectos a impuesto territorial. Excluyendo el mecanismo de estabilización –cuyas distorsiones al FCM son discutidas más adelante– se tienen los siguientes ejemplos en base a datos del año 2018.

- Para la comuna de Las Condes (tipo 1), un predio exento menos – *ceteris paribus* - implicaría una disminución de \$3.921 del FCM sin mecanismo de estabilización. Esto es equivalente al monto de

impuesto territorial de beneficio municipal (35% del impuesto) que pagaría un predio no agrícola habitacional cuyo avalúo fiscal es de \$34.400.711 (avalúo afecto de \$1.200.735)⁸.

- Para la comuna de Timaukel (tipo 5), un predio exento menos – *ceteris paribus* – implica una disminución de \$225.302 del FCM sin mecanismo de estabilización. Esto es equivalente al monto de impuesto territorial de beneficio municipal (40% del impuesto) que pagaría un predio no agrícola habitacional cuyo avalúo fiscal es de \$93.570.258 (avalúo afecto de \$60.370.282)⁹.

En ambos casos, de no existir el mecanismo de estabilización, un predio exento implicaría menos transferencias desde el FCM, aunque dicho monto neto puede ser muy distinto. En caso de que el efecto sea muy alto, la decisión de pasar un predio exento a afecto sería racional en la medida que el avalúo fiscal de dicho predio sea muy alto (como en el caso de Timaukel).

3.4.2.5. Indicador de ingresos propios permanentes

Por último, se señala que el indicador de ingresos propios permanentes es el único que representa una aproximación respecto un tipo de desbalance fiscal, específicamente lo relativo a capacidad fiscal. Si bien el indicador se elabora en base a la recaudación efectiva que logran los municipios (y no el potencial de recaudación, el cual se ajustaría mejor a la definición de capacidad fiscal), se utiliza información desfasada en 2 años. Ello permite mitigar potenciales incentivos que puedan generarse para disminuir la recaudación y verse beneficiados por la regla de cálculo del indicador.

Considerando que el indicador “beneficia” a aquellas comunas donde los IPP per cápita sean menores al promedio nacional, se constata que dicho indicador aporta de manera dispar al coeficiente de distribución de cada comuna. Durante el período 2012-2018, se constata por ejemplo que 64 comunas siempre han tenido IPP per cápita sobre el promedio nacional, razón por la cual dicho indicador ha tenido un valor igual a 0 en los últimos 7 años. Por el contrario, en el mismo período de tiempo, 215 comunas siempre han tenido IPP per cápita inferiores al promedio nacional, por lo que el indicador ha contribuido a la determinación del coeficiente de distribución. De este modo, hay un grupo de 67 comunas que se han visto “beneficiadas” por el indicador entre 1 y 6 veces en los últimos años.

⁸ Para este caso, la contribución neta anual es igual al 0,933% de la diferencia entre el avalúo fiscal (\$34.400.711) y la exención habitacional (\$33.199.976). Así $(\$34.400.711 - 33.199.976) \times 0,933\% = \11.203 . Luego, en el caso de Las Condes, \$3.921 son de beneficio municipal directo (35%) y \$7.282 son transferidos al FCM (65%). Lo anterior, acorde a los valores y plazos establecidos en el Decreto Supremo N° 458 del 27 de marzo de 2018 del Ministerio de Hacienda.

⁹ Para este caso, la contribución neta anual es igual al 0,933% de la diferencia entre el avalúo fiscal (\$93.570.258) y la exención habitacional (\$33.199.976). Así $(\$93.570.258 - 33.199.976) \times 0,933\% = \563.255 . Luego, en el caso de Timaukel, \$225.302 son de beneficio municipal directo (40%) y \$337.953 son transferidos al FCM (60%). Lo anterior, acorde a los valores y plazos establecidos en el Decreto Supremo N° 458 del 27 de marzo de 2018 del Ministerio de Hacienda.

Tabla 3.3. Distribución absoluta de comunas según número de veces que el indicador “IPP per cápita” ha sido distinto a 0 (*) y tipología FIGEM, período 2012 - 2018.

Tipo	Número de veces que el indicador de ingresos propios permanentes ha sido distinto a 0.								Total
	0	1	2	3	4	5	6	7	
1	21	0	2	3	1	1	1	18	47
2	8	1	0	1	2	1	0	24	37
3	3	1	1	1	0	0	3	47	56
4	22	1	5	3	4	1	9	51	96
5	10	4	4	4	2	3	8	75	110
Total	64	7	12	12	9	6	21	215	346

(*) El valor del indicador “IPP per cápita” fue obtenido a partir de las planillas de cálculo del FCM para los años indicados, publicadas en el Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>).

Fuente: Elaboración propia.

3.4.3. Mecanismo de estabilización

El mecanismo de estabilización corresponde a una regla general cuyo objetivo es compensar total o parcialmente a las comunas del país que, producto del mecanismo de distribución, pudiesen observar menores transferencias del FCM de un año a otro. Esta compensación no considera recursos adicionales, por lo que es una segunda redistribución de ingresos del FCM, generando dos problemas.

El primer problema tiene relación con los montos del FCM que se comparan de un año para otro. Para una comuna cualquiera, la estimación del FCM del periodo anterior ($t-1$) considera el aporte fiscal que realiza el gobierno central al Fondo, mientras que para el año vigente (t), el monto del FCM no considera este aporte fiscal pues se distribuye posterior a la aplicación del mecanismo de estabilización. Lo anterior implica que existan comunas completamente compensadas para recibir la misma transferencia del FCM del año anterior, a lo que se sumará (posterior a la compensación) recursos adicionales provenientes del aporte fiscal, aumentando la transferencia de recursos sin aplicar ningún criterio redistributivo.

Otro problema que se observa son las distorsiones que genera el mecanismo de estabilización respecto la distribución del FCM, las cuales varían en el tiempo. Por ejemplo, para el año 2012, la distribución del FCM, en base al coeficiente de distribución estimado ese año, debió considerar una redistribución de MM\$ 39.055 (5,4% del Fondo descontando el aporte fiscal). El monto compensado se compone en un 80% por disminuciones en los montos estimados para comunas tipo 1, 2 y 3, equivalentes a MM\$ 19.102, MM\$ 7.710 u MM\$ 5.164. La compensación fue en beneficio de comunas tipo 2 y 5, donde el efecto neto se tradujo en una compensación de M\$ 3.379 y MM\$ 6.371, respectivamente.

Tabla 3.4. Transferencias cruzadas luego de la aplicación del mecanismo de estabilización (M.E.), año 2012.

Tipo	Aportes al M.E. (MM\$)	Compensación por M.E. (MM\$)	Efecto neto (MM\$)	Aportan al M.E. (comunas)	Compensados por M.E. (comunas)	Total (comunas)
1	-19.102	11.799	-7.303	21	26	47
2	-7.710	11.089	3.379	25	12	37
3	-5.164	3.609	-1.555	37	19	56
4	-4.837	3.946	-891	59	37	96
5	-2.242	8.612	6.371	47	63	110
Total	-39.055	39.055	0	189	157	346

Datos obtenidos a partir de la planilla de cálculo del FCM 2012 publicada en el Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>).

Fuente: Elaboración propia.

El año 2018 el mecanismo de estabilización contempla una compensación estimada en MM\$ 140.976 (10,8% del Fondo descontando el aporte fiscal), equivalente al doble de lo compensado seis años atrás. Las comunas tipo 1, 2 y 3 generan un 61% de la compensación requerida y las comunas tipo 5 requieren “aportar” al mecanismo de estabilización el 23% de la compensación requerida. La mayor parte de la compensación va destinada a comunas tipo 1 (MM\$ 99.323), lo que no es un criterio redistributivo.

Tabla 3.5. Transferencias cruzadas luego de la aplicación del mecanismo de estabilización (M.E.), año 2018.

Tipo	Aportes al M.E. (MM\$)	Compensación por M.E. (MM\$)	Efecto neto (MM\$)	Aportan al M.E. (comunas)	Compensados por M.E. (comunas)	Total (comunas)
1	-17.396	99.323	81.927	16	31	47
2	-37.149	15.903	-21.246	20	17	37
3	-31.523	11.252	-20.271	36	20	56
4	-21.926	7.351	-14.575	63	33	96
5	-32.982	7.147	-25.835	69	41	110
Total	-140.976	140.976	0	204	142	346

Datos obtenidos a partir de la planilla de cálculo del FCM 2018 publicada en el Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>).

Fuente: Elaboración propia.

De este modo, se constata que el mecanismo de estabilización - por construcción - efectivamente “estabiliza” los aportes del FCM a los municipios del país, aunque generando grandes distorsiones en la distribución del Fondo contemplando la metodología de cálculo del coeficiente de distribución. Como resultado de lo anterior, se pueden generar casos como Maipú o Puente Alto, quienes el año 2012 debieron “aportar” a la compensación con MM\$ 5.701 y MM\$ 3.340, respectivamente; pero que el año 2018 debieron ser “compensados” por montos equivalente a MM\$ 21.982 y MM\$ 13.412.

3.5. DISCUSIÓN E IMPLICANCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICA

En la actualidad, el FCM es el único mecanismo de distribución solidaria de ingresos entre municipios de Chile. Conceptualmente, este mecanismo representa un fondo de equalización que es de tipo horizontal considerando que más del 99% del Fondo se compone por ingresos locales (como impuesto territorial, permisos de circulación y patentes comerciales).

Respecto su objetivo, se verifica que el FCM efectivamente ha logrado redistribuir ingresos entre municipios del país, mejorando principalmente los Ingresos Propios per cápita de municipios que administran “comunas semi urbanas y rurales con desarrollo bajo” (tipo 5 según tipología FIGEM). Sin embargo, esta redistribución no ha sido en función de algún criterio que compense algún tipo de desbalance fiscal. En efecto, la distribución del Fondo se realiza en función a un conjunto de indicadores y reglas de cálculo que no representan una medida adecuada de ‘capacidad fiscal’ o ‘disparidad fiscal’. Lo anterior se explicaría en cuanto el objetivo del FCM no explicita el tipo de equalización que se busca lograr: reducir las diferencias de ingresos per cápita asociada a la capacidad de recaudación de cada municipio (igualación de ingresos), o reducir las diferencias vinculadas al costo per cápita de proveer un conjunto de servicios estandarizado (igualación de costos).

En lo que se refiere al mecanismo de distribución, se verifican múltiples aspectos que podrían ser mejorados en el mediano plazo para mejorar la forma de distribuir el Fondo. En primer lugar, se constata que los indicadores utilizados para elaborar el coeficiente de distribución tienen una relevancia distinta para cada tipo de comuna. Así, por ejemplo, el indicador “partes iguales”, el cual no representa ningún criterio de distribución

que atienda a algún desbalance fiscal, determina más del 40% del coeficiente de distribución de comunas semi urbanas y rurales con desarrollo bajo (tipo 5) y medio (tipo 4), muy por sobre el 25% que representa a nivel nacional. O bien, el indicador “predios exentos” determina el 44% del coeficiente de distribución de grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo (tipo 1), un valor mayor al 30% que representa en todo el país.

Un aspecto que llama la atención son las variaciones que sufre el coeficiente de distribución de un año para otro. En base a los años 2017 y 2018, se verifica que 149 comunas vieron aumentado su coeficiente, donde un 50% de las mismas sufrió un aumento mayor al 7%. Por su parte, 197 comunas obtuvieron un coeficiente menor al año anterior, y se estima que para un 50% de dichas comunas la variación del coeficiente de un año a otro disminuyó en más de un 4%.

Sobre los indicadores que componen el coeficiente de distribución, se argumenta que el indicador “partes iguales” no representa ninguna medida de desbalance fiscal, lo cual se refleja en que representa el mismo valor para todas las comunas del país. Sin perjuicio de lo anterior, se concluye que su principal contribución se acota a generar estabilidad en el cálculo del coeficiente de distribución de comunas tipo 4 y 5, ya que el indicador – por construcción– no cambia de valor año tras año, determinando más del 40% el coeficiente de dichos grupos de comunas.

En lo que respecta al indicador “pobreza”, se concluye que no mide adecuadamente ningún tipo de desbalance fiscal. En efecto, no es un proxy de capacidad fiscal, pues no es posible establecer una relación causal clara que permita estimar el efecto que tendría una población en situación de pobreza en la capacidad de recaudación de los municipios Y no es un proxy de disparidad fiscal ya que no refleja cuánta diferencia existe – para cada comuna – entre el gasto vinculado a personas en situación de pobreza y la capacidad fiscal del municipio.

Sobre el indicador “predios exentos”, se concluye que, si bien da cuenta de una condición de capacidad fiscal, requiere de al menos dos reflexiones. La primera se refiere a las posibilidades de incrementar la proporción de predios afectos por la vía de una mejor coordinación de información entre los municipios y el SII, en cuanto, a modo de ejemplo, a construcciones sobre predios agrícolas que cambian su condición de tales, pérdidas de exenciones por ampliaciones en predios acogidos al D.F.L. 2, no autorizadas u otras detectables mediante fiscalizaciones acuciosas. La segunda es, tal como se explicó, que el algoritmo de cálculo utilizado permite que municipios de condiciones de “predios exentos” similares en cantidad, resultan con indicadores de participación proporcional muy diferentes o el caso contrario ya mostrado. La condición de exención debe revisarse especialmente en cuanto a las condiciones intracomunales, es decir predios exentos sobre predios totales comunales o superficies exentas sobre superficies totales, porque realidades de comunas rurales cercanas a áreas metropolitanas es muy distinta a otras en regiones extremas del país.

Respecto el mecanismo de estabilización, se destaca que genera distorsiones importantes en la distribución del FCM. Su regla de cálculo ha beneficiado de manera dispar a los distintos tipos de comunas, observándose que para el año 2018, los efectos netos del mecanismo fueron en beneficio de grandes comunas metropolitanas (tipo 1), cuya compensación provino de todo el resto de las comunas del país.

Uno de los elementos relevantes a destacar, tiene que ver con las expectativas que genera el diseño del FCM versus la implementación práctica con la que este se desarrolla. En general, el FCM busca, mediante parámetros, redistribuir de manera equitativa entre los municipios, pero al mismo tiempo, asumiendo que

estos tienen condiciones similares separadas sólo mediante aspectos financieros y de condición socioeconómica. No obstante, en la práctica, esto compara las situaciones de comunas disímiles entre sí, siendo algunas rurales y otras urbanas, más o menos aisladas, de diferente extensión y accesos, entre otras, lo que complejiza y distorsiona el objetivo del Fondo pues sus situaciones socioeconómicas y las necesidades de estas también son diferentes.

Con respecto a qué líneas de investigación desarrollar, es necesario estudiar los orígenes del Fondo y cuáles eran los objetivos y formas de funcionamiento que se idearon al momento de su creación. Así también, determinar cuáles son los imaginarios que los actores actuales tienen respecto al Fondo, permitiendo desarrollar un estudio cualitativo que desarrolle en profundidad la manera en que este interactúa con los municipios.

3.6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blöchliger, H., Merk, O., Charbit, C., & Mizell, L. 2007. Fiscal Equalisation in OECD countries. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. Working Papers N°4.
- OECD. 2009. Estudios Territoriales de la OCDE: Chile 2009. Ministerio del Interior, Chile. Santiago de Chile.
- OECD. 2016. OECD Regions at a Glance 2016, OECD Publishing, Paris.
- Ahmad, E., & Craig, J. 1997. Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington: Teresa Ter-Minassian.
- Dafflon, B., & Vaillancourt, F. 2002. Problems of Equalisation in Federal Systems. Blindenbacher and Koller.
- Henríquez, M. & Fuenzalida, J. 2011. Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal en Chile. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, II(4): 73-104, 2011.
- Bravo, J., 2014. Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. Temas de la Agenda Legislativa-Centro de Políticas Públicas UC, 9(68).
- Razmilic, S. 2014. Impuesto territorial y financiamiento municipal. Propuestas de Política Pública N°4, Centro de Estudios Públicos.
- Pérez, M., 2016. Análisis de los municipios chilenos: ingresos por gestión versus transferencias del Fondo Común Municipal. Revista Estudios de Políticas Públicas, 4, pp.121-130.

4. USO EFECTIVO DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN MUNICIPIOS

4.1. RESUMEN

El Estado chileno establece distintos métodos para fomentar la utilización de los instrumentos de planificación de los municipios, otorgando financiamiento destinado a estas acciones por medio del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Sin embargo, no se establecen políticas de evaluación y supervisión del uso de estas herramientas, por lo que no se sabe si es que efectivamente mejoran la gestión municipal en su nivel general. Es más, algunos estudios realizados en Chile (Ruz *et al.*, 2014; Orellana *et al.*, 2016) establecen que la utilización del PLADECO es bastante baja, a pesar de que, según la Ley Orgánica de Municipalidades (LOCM), este es el instrumento rector de la planificación municipal en Chile.

El presente capítulo busca analizar el funcionamiento de los de los instrumentos de planificación estratégica municipal, y la gestión de desempeño en gobiernos locales en Chile.

Para realizar la caracterización de estos instrumentos, esta investigación efectuó entrevistas semiestructuradas a informantes calificados, es decir, actores relevantes a nivel municipal, que toman decisiones y que hayan estado por lo menos un año en el cargo, con el fin de obtener información de primera fuente y que sea representativa respecto a la utilización de los instrumentos anteriormente mencionados.

A partir de los principales hallazgos, se concluye que el Plan Anual de Compras, por lo general, no es utilizado de manera correcta, independiente del tipo de municipio del que se trate. La Política de Recursos Humanos es valorada dentro de los municipios, pero presenta bastantes deficiencias en cuanto a su elaboración e implementación. El Plan de Seguridad Comunal es uno de los instrumentos más utilizados, el que resulta, además, uno de los que mejor funciona, a pesar de la complejidad que requiere el levantamiento y análisis de la información necesaria para elaborarlo. Por otro lado, el PLADECO se identifica como un instrumento necesario e importante, pero se menciona la dificultad de implementarlo como una herramienta de gestión con metas asociadas, y que su uso decae con el tiempo, en especial, frente al cambio de autoridades. Por último, el Presupuesto Municipal anual es también un instrumento altamente utilizado en la planificación de ingresos y gastos, pero, no como una herramienta de control de gestión, ya que no se realiza un seguimiento efectivo de la ejecución presupuestaria.

4.2. ANTECEDENTES Y ANÁLISIS NORMATIVO

Esta sección busca responder la pregunta sobre ¿cuál es el marco normativo relevante de los municipios en relación con las facultades y atribuciones para el proceso de toma de decisiones de planificación y gestión estratégica? Esto con el fin de comprender de mejor modo los determinantes de dicho proceso.

4.2.1. Regulación Constitucional.

En primer lugar, se debe mencionar que las municipalidades son una institucionalidad pública creada en la Constitución y, por tanto, tiene “autonomía constitucional” respecto del gobierno central. Esta condición no difiere en nada respecto del caso del Ministerio Público, de la Contraloría, del Congreso Nacional, del Poder Judicial o del Banco Central, por dar algunos ejemplos. Todos organismos que no dependen jerárquicamente

del Gobierno Central, pero que sí son supervisados por las instancias regulares con las que cuenta el Estado de Chile para estos efectos. De este modo, los municipios están sometidos a las “Bases Generales de la administración del Estado” (art. 38) y esa autonomía no opera respecto de la Contraloría, del Congreso Nacional o del Poder Judicial.

La Constitución fija la finalidad del municipio señalando que (art. 118) es el encargado de “la administración local de cada comuna”. Agrega que son “corporaciones autónomas de derecho público”, concepto que se debe entender en el mismo sentido señalado arriba y del mismo modo como ocurre con las instituciones señaladas. Así, el Municipio tiene personalidad jurídica, es decir, es responsable judicialmente de modo directo y maneja un patrimonio propio que administra para hacer frente a esa responsabilidad. La misma norma establece que la finalidad de estas corporaciones es “satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social, y cultural de la comuna”. Por otra parte, la norma impone un deber a los servicios públicos (Gobierno Central) de coordinación con los municipios para ejercer sus labores en la comuna. Asimismo, la constitución faculta a la ley para determinar el modo como los Ministerios, servicios públicos y los gobiernos regionales, “pueden” transferir competencias a los municipios.

El artículo 119 crea el Concejo Municipal, elegido democráticamente, que tiene facultades normativas (aprobación de normas de aplicación local), resolutivas (toma algunas decisiones, como aprobar el presupuesto), y de fiscalización, respecto del alcalde. En relación con estas facultades, una pregunta de diseño es saber si cuentan con las atribuciones específicas, capacidades e información para ejercer esas facultades genéricas. La ley orgánica de Municipios entrega más atribuciones para esas funciones.

Otra norma que cabe mencionar, en el marco de la pregunta, es (art. 121) la facultad de crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones y crear órganos al interior del Municipio. Esto último, si se compara con el marco que regula las mismas funciones en el Gobierno Central, son excepcionales. Obviamente, un asunto es la facultad jurídica otra es la capacidad financiera real para ejercer esa función en plenitud.

Para terminar esta descripción normativa constitucional, el art. 122 señala que los municipios gozan de autonomía en la administración de sus finanzas, sin especificar más el alcance. Una interpretación restrictiva podría señalar que es la misma autonomía de administración que tiene cualquier organismo público con patrimonio propio, por ejemplo, como cualquier servicio público u órgano constitucional.

La Constitución faculta a la ley de Presupuestos de la Nación la posibilidad de entregarle recursos a los municipios (esa ley le entrega recursos a todo el Estado, anualmente), y a las leyes permanentes en general para fijar ingresos propios permanentes (ejemplo las patentes y derechos municipales). Termina estableciendo el mismo artículo que, una ley orgánica constitucional contemplará un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios de los municipios” (Fondo Común Municipal).

En resumen, revisando la regulación constitucional, los municipios aparecen con facultades amplias de toma de decisiones para efectos de administración local. Por cierto, estas facultades son relativas o se interrelacionan con las facultades constitucionales que ejercen otros órganos creados por dicha norma.

Se resalta el hecho que podría optimizarse la regulación sobre el sistema de información financiera, dado que la regulación es confusa y presumiblemente esta regulación confusa es ineficiente. Por una parte, la contabilidad se debe llevar conforme a instrucciones de la Contraloría, pero la ley establece que la información

debe ser entregada a la SUBDERE. Asimismo, es insuficiente porque se señala que la información de pasivos y gastos debe estar expuesta en página web. Parece mejor, siguiendo las buenas prácticas de la administración central, que la información esté recaba en un solo sistema y publicada permanentemente en formato open data. Esto parece un asunto meramente técnico menor, pero buena parte del desempeño en las decisiones y ejecución estratégica no es sometida a un escrutinio eficiente porque no existe un sistema de información moderno. De este modo, ni el Concejo municipal, la SUBDERE, ni la contraloría, ni la ciudadanía se enteran a tiempo respecto de cuál es la situación financiera de los municipios lo que deja espacio para tomar decisiones fuera de marcos disciplinarios elementales. Sin esta disciplina, todo el resto del sistema de gestión funcionará en un marco de precariedad organizativa.

4.2.2. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

La Ley Orgánica de Municipalidades (18.695, cuyo texto refundido y actualizado lo fijó el D.F.L. Nº1 de 2006), y dentro del marco constitucional señalado, destaca las siguientes regulaciones.

FUNCIONES PRIVATIVAS (art. 3º). Privativas quiere decir exclusivas, no compartidas con otros órganos de la administración pública. Esta sección es la más atingente a la pregunta respecto del “marco legal para la toma de decisiones”. Estas funciones son las siguientes:

- Elaborar, aprobar y modificar el PLADECO. Dicho plan, agrega la norma, deberá “armonizar” con lo señalado en los planes regionales y nacionales. Que armonice quiere decir que sea coherente, no contradictorio, bajando en un nivel de especificidad. Cabe destacar que la norma hace referencia a los planes nacionales que no existen en la práctica o son de regulación difusa. Otra función es,
- la confección del plano regulador, pero agrega, “de acuerdo con las normas legales vigentes” (en la práctica las normas legales vigentes de carácter nacional dicen relación principalmente con la normativa de desarrollo urbano, seguridad constructiva, etc.). Se destaca que esta última función es probablemente la más relevante de los municipios desde el punto de vista de la “obligatoriedad jurídica”. Otra función, muy genérica, es la de
- “promoción de desarrollo comunitario” sin agregar nada más;
- otra función importante y muy específica en cuanto a su aplicación dice relación con las funciones de regulación del “transporte y tránsito público”, como en todos los casos, dentro del marco de otras leyes. Los municipios tienen la función de
- aplicación de las normas de construcción y urbanización, a diferencia de (b) esta es una función ejecutiva y no “normativa”. Por otra parte, tienen la función
- de “aseo y ornato”, dentro de lo cual se incluye la recolección, transporte y disposición final de residuos domiciliarios.

En resumen, se puede decir que sobre las funciones privativas de los municipios, salvo las genéricas del PLADECO y de desarrollo comunitario, todas atienden casi exclusiva y directamente a la gestión espacial del territorio.

FUNCIONES COMPARTIDAS. Además de las funciones privativas descritas, el artículo 4º establece otras funciones que pueden ser desarrolladas con otros órganos, tales como educación, salud pública, protección del medio ambiente, asistencia social, promoción del empleo, deporte y recreación, vialidad, construcción de

viviendas sociales, transporte público, prevención de riesgos, seguridad pública y promoción de igualdad entre hombres y mujeres. Como se puede observar, la ley facultó un amplio espectro de funciones posibles de actuación a los municipios, que en este tipo de funciones están sesgadas hacia labores del tipo “social”.

ATRIBUCIONES. Para ejercer las funciones generales de los art. 3 y 4, el art. 5 señala algunas “atribuciones” que se pueden entender como las herramientas técnicas y de gestión que hacen operacionalizable el cumplimiento de las funciones anteriores; se destacan algunas:

- Ejecutar el PLADECO y los programas asociados;
- Elaborar y aprobar el presupuesto municipal;
- Administrar bienes municipales y los nacionales de uso público (ej. Calle);
- Dictar resoluciones obligatorias de carácter general;
- Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles;
- Otorgar subvenciones (entrega de recursos gratuitamente para fines específicos a personas naturales o jurídicas);
- Aplicar tributos locales, todo, dentro del marco de otras leyes;
- Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado para promover el arte y la cultura;
- Aprobar los “planes reguladores comunales” y los “seccionales”, dentro del marco de los “planes metropolitanos o intercomunal”;
- Elaborar y ejecutar planes de seguridad pública;
- Aprobar y ejecutar planes de inversión municipal.

En conclusión, los municipios cuentan, si se compara a casi cualquier servicio público, con amplias funciones y atribuciones jurídicas para ejercerlas debidamente.

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN. El art. 6, redundando en alguna medida, señala que será deber de los municipios tener a lo menos los siguientes “instrumentos”, que, al revisarlos, se pueden calificar de “instrumentos de planificación y decisiones estratégicas”. Entre ellos, una vez más,

- El PLADECO (deben tener vigencia mínima de 4 años y, legalmente, deben ser evaluados sin especificar en qué sentido; aquí un espacio de perfeccionamiento reglamentario)
- El plano Regulador
- Presupuesto anual
- Política de recursos humanos
- Plan de seguridad pública

OTROS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN (art. 8), dentro de los cuales se destacan:

- los convenios de colaboración con otros órganos de la administración del estado
- contratos de ejecución
- concesiones de determinados servicios
- administración de establecimientos.

En el caso de contratos y concesiones deben realizarse por licitación pública si el monto supera las 200 UTM y las 100 UTM respectivamente. Se podrán ejercer convenios plurianuales de inversión con los gobiernos

regionales. Los municipios pueden desarrollar actividades empresariales sólo si una ley de quórum calificado lo autoriza (es la regla general para el Estado).

INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS (Art. 13) este se constituye por sus bienes, ingresos provenientes de los GOREs, del Fondo Común, derechos por servicios, concesiones, y permisos; tributos considerados en las leyes, en especial en la ley de rentas municipales; multas e intereses.

FONDO COMÚN MUNICIPAL (Art. 14). Complementando lo señalado en el art. 122 de la constitución esta norma señala lo siguiente: “para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipales existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre municipalidades...” Se debe destacar que al Fondo se le adscribe el fin de contribuir a los gastos asociados a las funciones municipales, las cuales son muy amplias como se describió más arriba. Lo segundo que se debe destacar es que es un fondo que busca la igualación de la percepción de recursos, sin señalar el alcance o nivel de igualación. La norma específica cómo se constituyen los recursos del fondo: 60% por impuesto territorial (65% para Santiago, Las Condes, Vitacura, Providencia); 62,5% por derechos de circulación de vehículos; 55% por patentes de Santiago; y un 65% en el caso de Providencia, Las Condes y Vitacura. 50% por derechos por transferencia de vehículos; 100% de las multas de los Juzgados de Policía Local por normas de tránsito.

ORGANIZACIÓN INTERNA (Art. 15 y ss.) La norma establece una estructura mínima: Secretaría Municipal, Secretaría Comunal de Planificación; Unidad para el Desarrollo Comunitario y de Administración y Finanzas, y de Control. Además de las anteriores, la ley autoriza otro tipo de unidades.

UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS (ART. 27) por su importancia en la confección y ejecución del principal instrumento de planificación, se destacan las siguientes regulaciones respecto de esta unidad: asesorar en materia de gestión de personas; asesorar en materias de administración de los bienes, para lo cual deberá: estimar ingresos municipales, colaborar con la elaboración del presupuesto junto con el SECPLA; visar decretos de pago; llevar la contabilidad municipal conforme a las instrucciones de la Contraloría, efectuar pagos y administrar la cuenta bancaria; informar trimestralmente al Concejo sobre el pasivo acumulado; informar públicamente un registro de los gastos; informar a la SUBDERE sobre los pasivos y gastos la que a su vez deberá informar a la Contraloría. Pasivo y gasto debe estar informado en una página web.

Analizando, se observa de estos deberes que en general el mayor peso de la seriedad en la administración recae en esta unidad. Llama la atención que la información se debe remitir en formatos establecidos por SUBDERE a ella pero que la contabilidad debe seguir instrucciones de Contraloría. Es evidente que existe un problema sistémico en esta regulación. Idealmente, la regulación debiera ser: se debe llevar contabilidad publicada en un sistema nacional administrado por la Contraloría, es más simple, claro y eficiente. No se observa ningún problema constitucional en esta propuesta. Tal cual está regulado el sistema existen muchos espacios de difícil control por parte de la Contraloría y SUBDERE y puede ser la raíz de buena parte de los problemas financieros.

(Art.56) La ley señala que el alcalde debe presentar de “modo fundado” el presupuesto, PLADECO, plan de seguridad, Plan regulador, políticas de salud, educación y políticas de licitaciones, adquisiciones, concesiones y permisos, y de recursos humanos.

FISCALIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS (Art. 50 y ss). La norma es muy clara y señala que se deben someter a las normas sobre administración financiera del estado. La Contraloría tiene facultades de fiscalización y en función de esta puede instruir procedimientos de investigación administrativa al interior del municipio. La Contraloría puede emitir dictámenes generales en relación con los municipios. Las resoluciones de los municipios no estarán sometidos al acto de toma de razón, pero deben registrarse si se refiere a los funcionarios públicos.

COLABORACIÓN ENTRE MUNICIPIOS (Art. 18) La ley autoriza que dos municipios (con menos de 100.000 habitantes) podrán compartir los costos de una unidad, salvo secretaría municipal, administrador, y unidad de control.

En conclusión, en una revisión general de las regulaciones sobre fines, funciones, atribuciones, estructuras, instrumentos de decisión, parecen adecuadas. Se consideran los ámbitos relevantes de actuación y sistemas generales de contrapesos. Se determinan varios instrumentos que parecen ser adecuados en su elección, en un número adecuado, cubriendo buena parte de las funciones de gestión.

Quedan claras las responsabilidades en relación con las funciones y deberes. El Concejo municipal aprueba los principales instrumentos de gestión y tiene facultades de fiscalización. La Contraloría tiene funciones de fiscalización también. Se observa un amplio espacio de actuación de parte de los municipios, mucho mayor por ejemplo que cualquier servicio público. Destaca mucho el hecho que los municipios estén liberados de la toma de razón a diferencia del resto de la administración pública.

4.3. PROBLEMA Y MOTIVACIÓN

Aunque los municipios deben usar un conjunto de instrumentos formales de planificación y gestión (mencionados anteriormente), a la fecha no existen evaluaciones suficientes sobre el uso efectivo de dicho conjunto de herramientas. Esto es relevante para el estudio por las siguientes razones:

Primero, la preparación de estos instrumentos constituye un deber para los municipios –en el caso de aquellos normados por Ley–, mientras que, para aquellos que no son mandatados legalmente, su preparación se erige como un estándar con el que deben cumplir los municipios del país.

Segundo, la preparación de cada uno de estos instrumentos supone costos de producción no menores, tanto para el municipio como para el nivel central. Entonces, la pregunta es si la preparación de estos instrumentos y sus costos de producción tienen efectivamente una justificación, considerando el grado en que se utilizan posteriormente.

Un caso que sirve perfectamente como ejemplo para ilustrar lo mencionado es el del instrumento del PLADECO:

El Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) registra la actualización de los PLADECO en las distintas municipalidades chilenas, con la consulta “¿Su municipio posee Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)?”. La Tabla 4.1. muestra el número y porcentaje de los municipios que declara tener un PLADECO en los últimos años, donde se observa que, de un total de 345 municipios, al menos el 90% declara poseer un Plan de Desarrollo Comunal desde el 2012 hasta el 2019.

Tabla 4.1. Número y porcentaje de municipios que cuentan con PLADECO.

Año	Municipios con PLADECO	Porcentaje
2019	317	92%
2018	317	95%
2017	326	94%
2016	331	96%
2015	321	93%
2014	314	91%
2013	311	90%
2012	317	92%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SINIM

Pese al alto porcentaje de municipios que declara contar con un PLADECO, los estudios que se han hecho en Chile respecto al uso de este instrumento concluyen que no se está utilizando adecuadamente. En el año 2014, Ruz, Maldonado, Orellana y Vicuña realizaron un diagnóstico identificando los siguientes problemas:

- No existe información sistemática que reporte el grado en que los 345 municipios chilenos efectivamente cuentan con un PLADECO que sirva de instrumento guía de la gestión municipal, incorporando la participación de la comunidad y entorno relevante y posea los requisitos básicos para servir como plan de gestión y referente de rendición de cuentas (definición de misiones, objetivos, metas, estrategias, proyectos, indicadores de logro).
- En muchos casos, el alcance de este instrumento se limita a un diagnóstico. A su vez, se presenta diversidad y disparidad de desarrollo según municipios, deficiencias en relación con la participación y validación comunitaria y consideración del entorno de actores relevantes (stakeholders) de la gestión municipal.
- En principio, se observa una importante heterogeneidad de realidades tanto desde el punto de vista de la complejidad de elaboración del instrumento (de acuerdo con las características y recursos de las comunas y municipios), como asimismo respecto de las capacidades de los municipios para elaborar y gestionar el PLADECO.

Asimismo, Orellana et al. (2016) señalan que “el porcentaje de cumplimiento de los compromisos en el desarrollo del PLADECO resulta ser inferior al 50% en las dimensiones analizadas”. Por otro lado, Ruz *et al.* (2014), destacan que, en la mayoría de los municipios, el PLADECO no está vinculado con el presupuesto municipal (49,2%) ni los planes de salud (77,9%) y educación (80,3%). Dentro de las conclusiones rescatadas de las entrevistas semiestructuradas realizadas en el mismo estudio, los autores destacan que “para algunos municipios el PLADECO es solo una formalidad para cumplir con la ley”, mientras que “otros declaran que es importante y fundamental” (p. 193). Así, los autores concluyen que el uso efectivo de este instrumento es bajo.

Un tercer problema corresponde a los beneficios derivados del uso de estos instrumentos (la pregunta aquí es: ¿sirven para el propósito que fueron concebidos?). Una parte importante de estos beneficios apuntan hacia mejoras en gestión financiera que el uso de instrumentos de planificación podría acarrear.

Los municipios reciben apoyo técnico por parte de la Unidad de Acciones de Apoyo para el Fortalecimiento Institucional de la SUBDERE, que consiste en una asistencia para el proceso de postulación a financiamiento, así como la entrega de información y materiales, como términos de referencia para licitar un plan y un manual de referencia para su elaboración.

En el ejemplo (continuando con el PLADECO):

¿Cuál es el financiamiento para desarrollar un PLADECO?

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) otorga financiamiento para la elaboración y actualización de los PLADECOS municipales. Lo anterior, previa postulación al Sistema Nacional de Inversiones e incorporación al Banco Integrado de Proyectos del Ministerio de Desarrollo Social. Los montos otorgados en estas postulaciones varían según el proyecto, pero según la información disponible en el sitio de consultas del BIP se han destinado \$2.830.309.000 en los últimos tres años (2016 a 2018) en 40 actualizaciones de PLADECOS de distintos municipios, con un promedio de \$39,2 millones aproximadamente por cada proyecto.

En el supuesto de que todos o ciertos instrumentos de planificación sean una herramienta de valor para los municipios y, que, por ende, destinan financiamiento y esfuerzos en gestión, **el problema, entonces, es cómo promover su uso efectivo** (de todos o de algunos de ellos) para que atiendan el objetivo para el cual fueron diseñados. A lo largo de los años se han propuesto distintas políticas públicas para incentivar el uso de instrumentos de planificación estratégica en los municipios, como por ejemplo, lo fue el Programa Plan Comunal de Seguridad, que desde 2015 a 2018, buscó fortalecer la institucionalidad de los Consejos Comunales de Seguridad Pública, definiendo sus funciones como: “Efectuar un diagnóstico en seguridad; priorizar acciones que deberán realizarse en la comuna; elaborar un Plan Comunal de Seguridad Pública y hacer seguimiento y monitoreo de las medidas del Plan” (Asociación Chilena de Municipalidades [ACHM], 2018). Como parte de la implementación de este programa, la Subsecretaría destinó \$70.067.505.000 durante los 4 años de su duración.

Dado lo anterior, entonces, se debiese buscar promover un uso efectivo de los instrumentos de planificación estratégica (identificar cuáles son los factores de uso de los instrumentos).

En el ejemplo del PLADECO:

Santana (2012) señala tres posibles razones por las que los municipios no realizan un seguimiento de lo planificado en sus PLADECO:

- La existencia de escasas atribuciones reales de los municipios para financiar proyectos.
- La insuficiente existencia de equipos profesionales y técnicos en los municipios.
- La escasa relación del proceso de planificación con la ciudadanía, lo que dificulta que haya un proceso de control social.

De esta manera, considerando la cantidad de recursos públicos que se destinan para la elaboración e implementación de políticas públicas, programas y leyes que incentivan (e incluso obligan) el uso de

instrumentos de planificación estratégica en municipios, así como en asignación directa de recursos que faciliten la elaboración de estas herramientas, **es conveniente estudiar el uso efectivo de las herramientas de planificación estratégica con las que cuentan los municipios actualmente en Chile** (haciéndose necesario estudiar mejoras en la metodología de desarrollo del PLADECO y eventualmente en las demás herramientas de planificación con las que disponen los municipios en Chile). El propósito es que estos sean útiles para la gestión y la planificación de los distintos gobiernos locales, y no sean simplemente un trámite por realizar para poder cumplir con los requerimientos de la legislación, ya que se podría estar destinando sumas importantes de dinero en asuntos sin mucha relevancia real (en el caso en que efectivamente no sean útiles para la gestión), tanto para los municipios como para sus comunidades, pudiéndose asignar a otros asuntos públicos de mayor utilidad.

4.4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.4.1. Planificación estratégica municipal: fundamentos y beneficios potenciales

Existe una amplia variedad de literatura que trata temas relacionados a la gestión y planificación estratégica en municipalidades, abarcándolos desde distintos acercamientos, ya sea mostrando casos de éxito de algunas instituciones, explicando conceptos teóricamente o realizando experimentos empíricos que permiten reconocer elementos relacionados a estas prácticas. A continuación, se presentan algunos puntos importantes de la literatura revisada.

Bryson (1995) define la planificación estratégica como “un esfuerzo disciplinado para tomar decisiones fundamentales y producir acciones que formen y guíen lo que es una organización, lo que hace y por qué lo hace”. En concordancia con lo anterior, Eadie (1983) sugiere que el propósito de la planificación estratégica es “mantener un balance favorable entre la organización y su entorno en el largo plazo”.

Por su parte, Kemp (1992), en su libro *Strategic Planning in Local Government*, plantea que las herramientas públicas de planificación tradicionales se han caracterizado por ser reactivas, de corto plazo, dominadas por asuntos individuales y por no considerar el apoyo de la comunidad. Como respuesta frente a esta situación, el autor señala que se requiere de una nueva forma de planificación de mayor carácter estratégico. La planificación estratégica permitirá las autoridades se adapten exitosamente a las condiciones cambiantes y que se optimicen los recursos humanos y financieros de gobiernos locales.

Kemp (1992) señala que las nuevas técnicas de planificación estratégica deberían ser de largo plazo, proactivas y orientadas en la ciudadanía. De esta forma, las autoridades locales producirían una visión estratégica para su comunidad y para la organización municipal mediante un entendimiento compartido de los problemas y objetivos movilizando mejor sus recursos. Solo así se podría provocar una restauración de la confianza pública en la administración de los gobiernos locales y su capacidad de adaptarse a los cambios futuros. Poister (2010) agrega, que la formulación de la estrategia debería estar influenciada por la experiencia de los ejecutivos y líderes de las instituciones públicas, así como también por sus intuiciones. Todo esto, siempre teniendo en cuenta la factibilidad política de sus ideas.

En general, los procesos relacionados a planificación estratégica involucran la definición de la misión, visión y los valores de la institución, así como analizar desafíos y oportunidades externas, fortalezas y debilidades internas, determinar objetivos y metas, y desarrollar planes de acción. Estos procesos tienen una serie de

beneficios asociados para la institución que los lleva a cabo, algunos de estos fácilmente identificables. De hecho, Bryson (2010) identifica 5 tipos generales de beneficios que conlleva el uso de planificación estratégica:

- Incentivo de pensamientos, conductas y aprendizajes estratégicos
- Capacidad mejorada de toma de decisiones
- Mayores niveles organizacionales de efectividad, capacidad de respuesta y resiliencia
- Mayor legitimidad organizacional
- Beneficios directos para los actores involucrados

4.4.2. Implementación y uso efectivo de la planificación estratégica

Poister (2010) señala que en el sector público no basta con planificar estratégicamente. Un problema muy común radica en la capacidad real de poner en marcha las acciones proyectadas debido a distintas amenazas externas e internas de la institución.

Por su parte Franklin (2000) señala que una de las razones internas más importantes por las que fallan los planes estratégicos en instituciones públicas es la resistencia de sus funcionarios, quienes se sienten amenazados por el cambio y/o que se oponen a la implementación de mayores controles dentro de la organización. En la misma línea, Poister y Streib (2005) destacan la necesidad de generar consensos entre actores influyentes internos y externos de la organización, para poder movilizar en la misma dirección a los actores relevantes. Por lo mismo, puede llegar a ser necesario invitar a los *stakeholders* externos a ser parte del proceso de planificación, por medio de encuestas, *focus groups* u otras técnicas. También se señala que la planificación estratégica no va a traer beneficios reales si no se relaciona directamente con el presupuesto de la organización, medidas concretas de implementación, evaluación y rediseño de los planes.

4.4.2.1. Estados Unidos

Uno de los casos emblemáticos es el identificado por Wheeland (1993) es la ciudad de Rock Hill en Estados Unidos. Esta ciudad está ubicada en el Estado de Carolina del Sur, y en 1990 contaba con una población de aproximadamente 47.000 habitantes, una ciudad pequeña, pero que sin embargo fue capaz de invertir en los recursos necesarios para implementar una planificación estratégica exitosa. Esta ciudad realizó un plan estratégico de 10 años, que involucró distintos actores dentro de la comunidad, así como eventos y proyectos con calendarios específicos. Como parte de este caso, se identificaron algunas lecciones importantes que podrían servir para adaptar este tipo de modelo:

- **Confiar en un liderazgo fuerte:** Bryson (1989) plantea que para que la planificación estratégica sea exitosa, “no hay ningún sustituto para el liderazgo”. En el caso de Rock Hill, fue fundamental que las autoridades de la ciudad iniciaran y apoyaran el proceso.
- **Usar suficientes recursos públicos:** Este tipo de procesos puede ser muy costoso, pero si no se gasta lo suficiente, muy probablemente el resultado no sea el esperado. Sin ir más lejos, el costo de Rock Hill al considerar todo lo relacionado a su proceso de planificación fue mayor a US\$ 100.000.
- **Involucrar instituciones clave:** Bryson (1989) recomienda formar una coalición de los *stakeholders* más importantes para apoyar el proceso. Rock Hill hizo esto al (1) asegurar el apoyo de 7 instituciones comunitarias con gran cantidad de recursos; (2) involucrar a los ciudadanos miembros y líderes de 36 organizaciones comunitarias; y (3) trabajar de la mano con el diario local. Esto además genera que

existan defensores del mismo proceso y, a su vez, para asegurar la participación ciudadana para desarrollar ideas y generar consensos.

- **Usar consultores como educadores:** Los consultores pueden ser claves en el proceso, tanto para diseñarlo e implementarlo, como para educar a las distintas organizaciones y comunidades. Al utilizar a los consultores como educadores, Rock Hill evitó que el proceso fuera dominado por estos, lo que termina jugando en contra de muchos procesos de planificación estratégica.
- **Usar un plan vivo:** Consiste en utilizar una de las ventajas de la planificación estratégica en comparación con la planificación común y corriente, que es monitorear y actualizar el plan realizado. Parte del éxito de Rock Hill fue mantener en mente la misión y la identidad de la ciudad al momento de hacer los cambios correspondientes al plan.

Otros autores como Bryson y Roering (1988) siguieron las acciones de algunas unidades gubernamentales en su proceso de planificación estratégica, identificando las etapas necesarias para llevar a cabo un programa exitoso, así como los elementos con los que deben contar estos gobiernos para iniciar una buena planificación estratégica. Esos elementos son los siguientes:

- Un sponsor poderoso para el proceso.
- Un líder efectivo del proceso.
- Un equipo estratégico de planificación.
- Tener en consideración posibles interrupciones y/o retrasos en el proceso.
- Cierta grado de flexibilidad en cuanto a lo que constituye un plan estratégico.
- Habilidad para pensar en coyunturas como una métrica temporal clave.
- Disposición para construir y considerar argumentos dirigidos a diferentes criterios evaluativos.

Por su parte, Kwon, Berry y Soun Jang (2014) llevaron a cabo un estudio sobre los **factores que inciden en el uso (o no) de planificación estratégica en los municipios de Estados Unidos**. Los autores recogieron los datos con una encuesta aplicada por ellos mismos en el año 2005 a distintos administradores municipales del Estado de Florida y las respuestas de entrevistas semiestructuradas a 13 municipios de los Estados de California y Texas en 2013. Uno de los resultados más interesantes del estudio es la identificación de las razones por las que los municipios no utilizaban una planificación estratégica. Las más destacadas fueron la “falta de *expertise*”, la “gran cantidad de tiempo y recursos” este proceso involucra, entre otros (ver Tabla 4.2.).

Tabla 4.2 Causas por el no uso de planificación estratégica en municipios.

Razón	Porcentaje
Falta de <i>expertise</i> necesaria	20,9%
Toma una gran cantidad de tiempo y recursos	19,4%
Tiene un proceso administrativo que funciona mejor que la planificación estratégica	13,4%
No están obligados a realizar planificación estratégica	10,4%

Fuente: Elaboración propia en base a Kwon *et al.* (2014)

Asimismo, se contrastaron dichos resultados con los obtenidos a partir de las entrevistas realizadas por los mismos autores en el año 2013 donde 9 de 13 municipios entrevistados declararon realizar planificación estratégica. En esa ocasión, se identificaron algunos obstáculos a los que se enfrentaban estos 9 municipios,

los principales fueron: la falta de personal y de recursos (7 de 9); y la falta de sistemas de evaluación adecuados para valorar el avance de las estrategias implementadas (5 de 9).

Además, Kwon *et al.* (2014) mencionan que el uso de planificación estratégica también depende en gran medida de la relación que existe entre las autoridades electas (alcalde) y el administrador municipal. En este caso, los administradores más jóvenes y/o con poca experiencia en el cargo, tenían mayores problemas para aplicar estrategias propias e influencias más en el proceso de toma de decisiones. Aquellos administradores más experimentados, en cambio, tenían una mejor relación con las autoridades, percibiendo una mayor influencia en la toma de decisiones del municipio correspondiente, por lo que les es más fácil aplicar una planificación estratégica. Relacionado a esto, el estudio concluye que, si bien es cierto que por lo general no existen opiniones negativas sobre la planificación estratégica en los municipios, la implementación de este tipo de procesos depende más del apoyo y estímulo de las autoridades en dicho proceso, más que en la creencia sobre la utilidad de la planificación estratégica.

4.4.2.2. Perú

En el caso de Perú, Durand en el año 2008 realizó una investigación de la gestión político-administrativa de Lima, específicamente respecto del ordenamiento territorial y la planificación urbana. Para esto, se hizo una caracterización de los instrumentos de planificación urbana disponibles en distintas escalas (Departamental, Provincial y Distrital), identificando, además, la relación existente entre los distintos instrumentos (respeto imperativo u orientación facultativa) y la magnitud de uso de los instrumentos (documento generalmente existente o documento que pocas veces existe).

4.4.2.3. Chile

Las herramientas de planificación en Chile fallan en algunos de los puntos mencionados anteriormente. Por ejemplo, si bien algunos instrumentos como el PLADECO tienen en consideración la inclusión de *stakeholders* externos mediante encuestas y/o *focus groups*, en la práctica, algunos municipios realizan este proceso de manera defectuosa, posiblemente por falta de presupuesto o personal calificado, por lo que no se levantan necesidades reales desde la comunidad. Por otro lado, no existen instancias de evaluación y rediseño constantes de los planes de acción realizados, por lo que estos no se actualizan como se debería, dejando así sin consideración los proyectos más atinentes al contexto actual de los municipios y sus comunidades.

El uso de planificación estratégica municipal en Chile es relativamente nuevo en comparación a las realidades municipales de países desarrollados. Probablemente esta sea la razón que explica la falta de evidencia empírica sobre la utilización efectiva de los mismos. Con todo, existe un estudio que describe el uso de la principal herramienta utilizada por los municipios en Chile, el PLADECO (Orellana *et al.*, 2016). En dicho estudio, los autores realizan un análisis de los contenidos correspondientes a PLADECOS de 58 diferentes comunas de Chile, pertenecientes a las 9 áreas metropolitanas del país. El análisis descrito fue realizado a partir de cuatro ejes distintos: **participación ciudadana, planificación, accesibilidad a la información y *accountability***. Entre otras conclusiones relevantes del estudio, los autores destacan que existe una muy alta heterogeneidad en el nivel de cumplimiento de los documentos revisados, destacando que los municipios se enfocan netamente en el cumplimiento de las exigencias propuestas en la legislación y no en utilizar el instrumento como una carta de navegación de la gestión municipal, tal y como es su propósito.

Así, en la mayoría de las comunas analizadas por Orellana *et al.* (2016), el nivel de cumplimiento de los compromisos establecidos en el desarrollo del PLADECO terminó siendo inferior al 50% en todos los ejes estudiados, a excepción de accesibilidad a la información.

Ruz *et al.* (2014) proponen mejoras a la efectividad del PLADECO como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal. En esta investigación, los autores realizaron encuestas online a todos los municipios del país, sobre las características del PLADECO, sus componentes y la incorporación de la participación ciudadana y de agentes relevantes del entorno. También recolectaron información cualitativa por medio de entrevistas a 18 informantes claves en municipios seleccionados. Por último, los autores analizaron el contenido de treinta PLADECOS disponibles en internet. Como parte de los resultados de este estudio, 3 de cada 10 municipios no cuentan con su PLADECO vigente, a pesar de ser una exigencia legal. Por lo general, los PLADECO examinados comprenden los elementos fundamentales del diagnóstico comunal (como sociodemográfico, social o económico) y componentes estratégicos (como visión, misión o lineamientos estratégicos).

Otro resultado interesante que emana del estudio de Ruz *et al.* (2014) es que la mitad de los municipios (49,2%) considera que no existe una conexión entre el PLADECO y el presupuesto municipal. A su vez, 46,2% de los municipios considera que el PLADECO es solo una referencia general, pero el presupuesto sigue su propia lógica. Solo un 4,7% de los municipios considera el PLADECO como una guía para la formulación del presupuesto por medio de indicadores presupuestarios. Lo anterior indica que la relevancia del PLADECO para la gestión municipal es relativamente baja, especialmente si se trata de gestión financiera.

Adicionalmente, Ruz *et al.* (2014) muestran una baja relación entre el PLADECO y los planes de salud y educación, siendo un 22,1% y 19,7% los municipios que evidencian una relación entre estos planes, respectivamente. Además, se observa un muy bajo porcentaje de municipios que otorga información pública por medio de su página web respecto del grado de cumplimiento del PLADECO (13,6%) y las metas que busca obtener (18,6%). Por último, de las entrevistas realizadas, se concluyó que la elaboración e implementación del PLADECO en algunos casos es solo una formalidad para cumplir con la ley por parte de algunos municipios, mientras que en otros se trata de una herramienta fundamental para la gestión municipal. Además, no existe claridad sobre cómo implementar el PLADECO en los municipios, ni tampoco hay equipos constituidos que se dediquen a monitorear el avance de este.

Es por lo anterior, entonces, que se vuelve necesario estudiar mejoras en el desarrollo del PLADECO y, eventualmente, en las demás herramientas de planificación con las que disponen los municipios en Chile.

4.5. METODOLOGÍA

4.5.1. Priorización de instrumentos de planificación

Considerando la gran cantidad de instrumentos y actores involucrados en los procesos de planificación y gestión en los municipios, se vuelve poco factible analizar en profundidad cada uno de ellos, por lo que se realiza una primera selección de los instrumentos. Esta selección considera esencialmente dos atributos, (i) la relevancia de los instrumentos enlistados y el grado de estrategia que conllevan estas herramientas, y (ii) la discrecionalidad de estos, es decir, qué tan normado está su uso, debido a que, si un instrumento está siendo

constantemente fiscalizado por parte de otras autoridades, es altamente probable que se esté usando y actualizando, por lo que prácticamente no se pueden rescatar factores distintivos de uso a partir de su estudio.

Respecto de la primera característica, Kemp (1992) establece una serie de atributos que permiten diferenciar la planificación tradicional de la planificación estratégica, los que se concentran en los plazos considerados, el número de asuntos y actores que involucra, así como también el grado de involucramiento que requiere de los mismos, entre otros aspectos. Estas distinciones aparecen reflejadas en la Tabla 4.3.

Tabla 4.3. Atributos de planificación tradicional en comparación a la planificación estratégica

Planificación tradicional	Planificación estratégica
Corto plazo	Largo plazo
Un solo asunto	Asuntos múltiples
Asuntos organizacionales	Asuntos de la comunidad
Jerárquico	No jerárquico (discutible)
Poco involucramiento	Alto involucramiento
Basado en directivos	Basado en consensos
Orientado en los funcionarios	Orientado en la comunidad
Orientado en la administración	Orientado en políticas
Foco operacional	Foco en políticas
Conocimiento de los funcionarios	Conocimiento de las comunidades

Fuente: Elaboración propia a partir de Kemp (1992)

Los procesos de planificación estratégica suponen la definición o actualización de la misión, visión y los valores de la institución, así como analizar desafíos y oportunidades externas, fortalezas y debilidades internas, determinar objetivos y metas, y desarrollar planes de acción (Bryson, 2010). Además, como menciona Poister (2010), la formulación de la estrategia debe estar influenciada por la experiencia de los ejecutivos y líderes de las instituciones públicas (en este caso los municipios). Es más, su intuición también juega un rol importante. Por cierto, la factibilidad política es también un factor fundamental.

En consecuencia, se descartaron algunos instrumentos que no contaban con algunas de las características mencionadas en la Tabla 4.3. y en la propia definición de lo que conlleva la planificación estratégica, donde se mencionan rasgos diferenciadores de la planificación tradicional y la planificación estratégica. Es así, como se consideraron solo aquellas herramientas que cumplieran con los criterios que constituyen un instrumento de planificación estratégica. Como consecuencia salieron de la muestra inicial aquellos instrumentos que apuntan a la orientación de políticas y la gestión locales en materias de educación, salud y la informática.

Respecto a la segunda característica, una mención especial merece el Plan Regulador Comunal, ya que, si bien es uno de los instrumentos de planificación más importantes, no hay duda, según lo declarado por los entrevistados de este estudio, que esta herramienta es efectivamente utilizada por las municipalidades, debido a que está altamente normada y es necesaria para el desarrollo urbano de las distintas comunas, en tanto se hace necesario para la realización de cualquier proyecto inmobiliario, sea público o privado, por lo que identificar los factores de su uso no tiene muchas implicancias para la identificación del estudio.

Es decir, solo se consideran los instrumentos de planificación transversales dentro de las municipalidades, y que tengan un impacto transversal en la organización, independiente del área. Así, los instrumentos a considerar son los siguientes:

- PLADECO
- Presupuesto municipal anual
- Plan anual de compras
- Plan de seguridad comunal
- Política de RRHH

Estas herramientas de planificación son exigidas por la LOCM y el plan anual de compras es exigido por la ley de compras públicas. Sin perjuicio de lo anteriores, si bien estos instrumentos son exigidos por ley, no existe una única metodología para su elaboración, y su uso tampoco es fiscalizado por actores centrales, sino que, en la práctica, cada municipio es el encargado de auto fiscalizar la elaboración y desarrollo de estos planes, por lo que no aplicarlos no tiene consecuencias para los municipios (salvo las consecuencias políticas que pueda traer el publicar a la comunidad proyectos o inversiones que no se realizan finalmente). Debido a esto, es importante analizar cómo se utilizan y qué es lo que hace que se utilice de una manera determinada.

4.5.2. Selección preliminar de municipios

Para cumplir con el propósito de este estudio, la muestra para el análisis se basa en la actual tipología de municipios que usa la SUBDERE para distribuir anualmente el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM) con el fin de obtener una representatividad más precisa de los municipios examinados. La categorización anterior, divide las comunas de Chile en 5 grupos, diferenciados según tamaño de la comuna y nivel de desarrollo de esta.

Para la primera fase exploratoria, la selección de la muestra se hace por motivos de conveniencia geográfica, por lo tanto, solo se seleccionan municipios pertenecientes a la Región Metropolitana (RM). Las 52 comunas que conforman dicha región se clasifican según se muestra en la Tabla 4.4., donde se observa, predeciblemente, que la mayor concentración se encuentra en el grupo 1 de la tipología FIGEM, es decir, son comunas urbanas con un mayor grado de desarrollo. Considerando lo anterior, se decide entrevistar al menos a una Municipalidad de cada uno de los grupos definidos en la caracterización mencionada, exceptuando al grupo 1, donde se decide entrevistar a tres municipios, debido a que en este grupo se presenta la mayor concentración de instituciones en la Región Metropolitana. El listado de municipios a entrevistar, según el tipo de comuna, se presenta en la Tabla 4.4.

Tabla 4.4. Tipología: Cantidad de municipios de la Región Metropolitana según tipo de comuna (población objetivo y muestra)

Grupo	Número total	N° de Seleccionados
Grupo 1: Grandes Comunas Metropolitanas con Alto y/o Medio Desarrollo	34	3
Grupo 2: Comunas Mayores, con Desarrollo Medio	7	1
Grupo 3: Comunas Urbanas Medianas, con Desarrollo Medio	1	1
Grupo 4: Comunas Semi Urbanas y Rurales, con Desarrollo Medio	8	1
Grupo 5: Comunas Semi Urbanas y Rurales con Bajo Desarrollo	2	1

Fuente: Elaboración propia

El levantamiento de datos para esta etapa de la investigación se lleva a cabo mediante la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes claves en cada municipalidad, es decir, a funcionarios cuya función (o parte de ellas) sea la gestión y la toma de decisiones estratégicas. Los cargos seleccionados, en base a esta descripción son los administradores municipales, los secretarios municipales y los secretarios de planificación comunal (SECPLAN), con el objetivo de identificar distintos *insights* y patrones sobre el uso de los instrumentos de gestión y planificación dentro de los municipios. En la Tabla 4.5. se presentan los cargos entrevistados de los distintos municipios y tipología FIGEM.

Tabla 4.5. Entrevistas realizadas, según cargo y tipología

N°	Código	Cargo	Comuna	Tipología	Fecha
1	Administrador municipal A	Administrador municipal	A	3	Octubre 2018
2	Secretario municipal A	Secretario municipal	A	3	Octubre 2018
3	SECPLA B	SECPLA	B	1	Octubre 2018
4	Administrador municipal C	Administrador municipal	C	1	Octubre 2018
5	SECPLA A	SECPLA	A	3	Octubre 2018
6	Secretario municipal D	Secretario municipal	D	1	Octubre 2018
7	Administrador municipal B	Administrador municipal	B	1	Noviembre 2018
8	Administrador municipal E	Administrador municipal	E	5	Noviembre 2018
9	SECPLA E	SECPLA	E	5	Noviembre 2018
10	Administrador municipal F	Administrador municipal	F	4	Noviembre 2018
11	SECPLA F	SECPLA	F	4	Noviembre 2018
12	SECPLA D	SECPLA	D	1	Noviembre 2018

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas se realizan en intervalos de tiempo separados con el fin de analizar las respuestas de los actores entrevistados y de esta manera mejorar las preguntas e identificar nuevos temas que pueden ser abordados en las siguientes entrevistas.

En cada entrevista se consultó acerca del modo de uso que tiene cada instrumento de planificación en la municipalidad, sobre la utilidad que tiene cada una de estas herramientas y acerca de los factores que influyen en el uso (o no) de cada instrumento como parte de la planificación y gestión de la institución. En la Tabla 4.6, aparece con mayor detalle las preguntas realizadas en cada entrevista.

Tabla 4.6. Pauta de entrevistas a directivos municipales

<ul style="list-style-type: none"> • De los instrumentos de planificación estratégica que aparecen en el siguiente listado, ¿cuáles utiliza usted para el desarrollo de sus funciones? [Se presenta la lista de instrumentos de planificación a estudiar: PLADECO, Presupuesto Municipal Anual, Política de RRHH, Plan de Seguridad Comunal, Plan Anual de Compras] • ¿Con qué frecuencia utiliza aquellos instrumentos seleccionados? • ¿Qué tan relevante son dichos instrumentos en su gestión como directivo? ¿Por qué? • ¿Cómo utiliza estas herramientas dentro sus prácticas de gestión y planificación? • ¿Qué otros directivos forman parte de la elaboración de estos instrumentos? • ¿Qué cree que se podría mejorar de cada instrumento? • ¿Qué instrumentos cree que son necesarios en el municipio y hoy no están debidamente formalizados o no se usan?

Fuente: Elaboración propia

Las entrevistas fueron grabadas y, además, se tomaron apuntes de las ideas más relevantes. Así, los apuntes fueron complementados posteriormente con nuevas rondas de escucha de los audios registrados. Luego, los datos fueron estructurados y sintetizados mediante una matriz temática en la que se destacaron las ideas más relevantes de cada funcionario municipal, dividida por temática e instrumento del cual se está hablando. Con esta matriz temática se identifican patrones entre los casos seleccionados y también a nivel de cada municipio.

Una vez identificados posibles factores que inciden en la utilización de los instrumentos de planificación estratégica por parte de los municipios, se realizó una búsqueda de información en distintas fuentes secundarias disponibles con datos estadísticos a nivel comunal, que permitió cotejar las aseveraciones hechas en las entrevistas. De este modo, si, por ejemplo, un factor de uso para la utilización del Plan de Seguridad Comunal es el nivel de delincuencia de la comuna correspondiente, se buscaron datos del gobierno central en los que se identificaron los niveles de delincuencia por comuna, para comparar este dato en las comunas entrevistadas y analizar si es que efectivamente existe alguna relación entre el nivel de delincuencia de la comuna y la utilización del instrumento mencionado en dicha comuna.

4.5.3. Encuesta nacional a directivos municipales

Como una estrategia para triangular los hallazgos que aparecen en este capítulo y en el capítulo siguiente (Capítulo 5), relativo a la toma de decisiones financieras en municipios, el proyecto consideró el diseño y el levantamiento de una encuesta electrónica destinada a tomadores de decisión financiera de todos los municipios del país (N = 345 municipios). La encuesta, además de incluir preguntas de caracterización, de la importancia de asuntos específicos para la gestión financiera y de conocimiento financiero, incorporó 4 experimentos de viñeta, con distintos escenarios y situaciones aleatorias. Para más información acerca de la metodología general y el público objetivo de la encuesta, sus preguntas y la explicación de los 4 experimentos de viñeta, revisar el Anexo Metodología de la Encuesta nacional a directivos municipales.

Para efectos de este capítulo, se presentan los resultados de los experimentos 1 y 2, que tienen relación con el uso del instrumento del PLADECO.

4.6. RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados por cada instrumento de planificación que resultó relevante según los datos cualitativos levantados y de la encuesta generada.

4.6.1. Resultados descriptivos generados a partir de la encuesta

Al responder la pregunta acerca de cuán importantes son los siguientes instrumentos de planificación estratégica (PLADECO, Plan Anual de Compras, Política de Recursos Humanos, Presupuesto Municipal Anual y el Plan de Seguridad Comunal) para el ejercicio de las funciones del directivo(a) municipal (en escalas de 1: Nada importante; hasta 10: Muy importante) se puede ver que el instrumento de planificación con la mayor percepción de importancia es el Presupuesto Municipal Anual, con una valoración promedio de 9,39. En el entendido de que 10 es el máximo, un promedio sobre los 9 puntos significa que es un instrumento altamente valorado por la gran mayoría de los encuestados. Por su parte, el instrumento de planificación con menor importancia declarada es el Plan de Seguridad Comunal con una valoración de 6,51. Esto no significa que este instrumento tenga una baja importancia, pero es evidentemente menor, en promedio, en comparación con

los demás. Posiblemente la especificidad de este instrumento, en relación con los otros, más estratégicos y comprehensivos, pueden explicar esta diferencia.

Como se observa en la Tabla 4.7, los siguientes instrumentos más valorados por parte de los encuestados son el PLADECO (con un promedio de 7,64) y la Política de Recursos Humanos (con un promedio de 7.58).

Tabla 4.7. Promedio de la importancia de distintos instrumentos de planificación declarados por los entrevistados.

Instrumento de planificación	Promedio	Desviación estándar	N
PLADECO	7.64	2.41	282
Plan Anual de Compras	7.45	2.43	283
Política de Recursos Humanos	7.58	2.54	283
Presupuesto Municipal Anual	9.39	1.40	283
Plan de Seguridad Comunal	6.51	2.66	282

Fuente: Elaboración propia

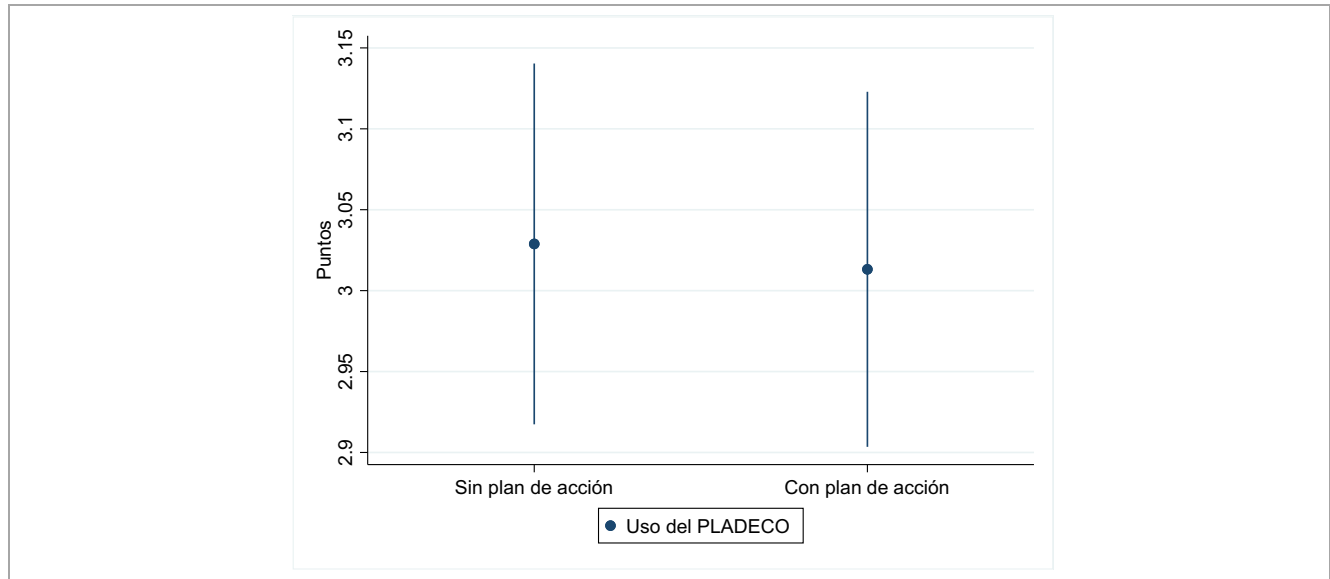
Por otro lado, tal como se señaló anteriormente, la encuesta consideró dos experimentos de viñeta con situaciones hipotéticas concernientes al uso del instrumento del PLADECO. De forma aleatoria a los participantes de la encuesta les tocaba **solo uno de los dos escenarios.**

4.6.1.1. Resultados del Experimento 1

El primero de los experimentos consistió en el uso del instrumento PLADECO sin y con un plan concreto de acción. El número de respuestas para el primer escenario, sin un plan concreto de acción fue de 153 (49,20%), mientras que para el segundo escenario, con un plan concreto de acción, el número de respuestas fue de 158 (50,80%).

De la Ilustración 4.1, se observa que los encuestados para ambos escenarios declaran que usarían de forma relativamente similar el PLADECO en las funciones de su dirección. Más específicamente, se aprecia en la ilustración que hay un uso declarado prácticamente equivalente para el escenario de tratamiento (en el que SUBDERE apoyaría con soporte técnico en la elaboración de planes de acción e indicadores de gestión concretos asociados a los PLADECO) en comparación al escenario experimental (en que el SUBDERE apoya, de la misma forma como lo hace en la actualidad, el seguimiento de PLADECO por parte de municipios). Las diferencias entre ambos grupos, además, no son estadísticamente significativas (ver Tabla 4.8). De esta forma, se puede decir que no es posible concluir que existiría un efecto en un mayor uso del PLADECO si es que la SUBDERE realizara planes más específicos de seguimiento a los PLADECO que desarrollan los municipios.

Ilustración 4.1. Resultados del experimento 1.



Fuente: Elaboración propia

Tabla 4.8. Test t del experimento 1

Escenario	N	Promedio	Error estándar	Desviación estándar	[95% Conf. Interval]	
Sin plan de acción	153	3.0288	0.0566	0.7012	2.9168	3.140.881
Con plan de acción	158	3.0131	0.0557	0.7004	2.9031	3.123.247
Diferencia		.0156814	.0794928		-0.1407342	.1720971
Ha: diff ≠ 0	Pr(T > t) = 0.8437					

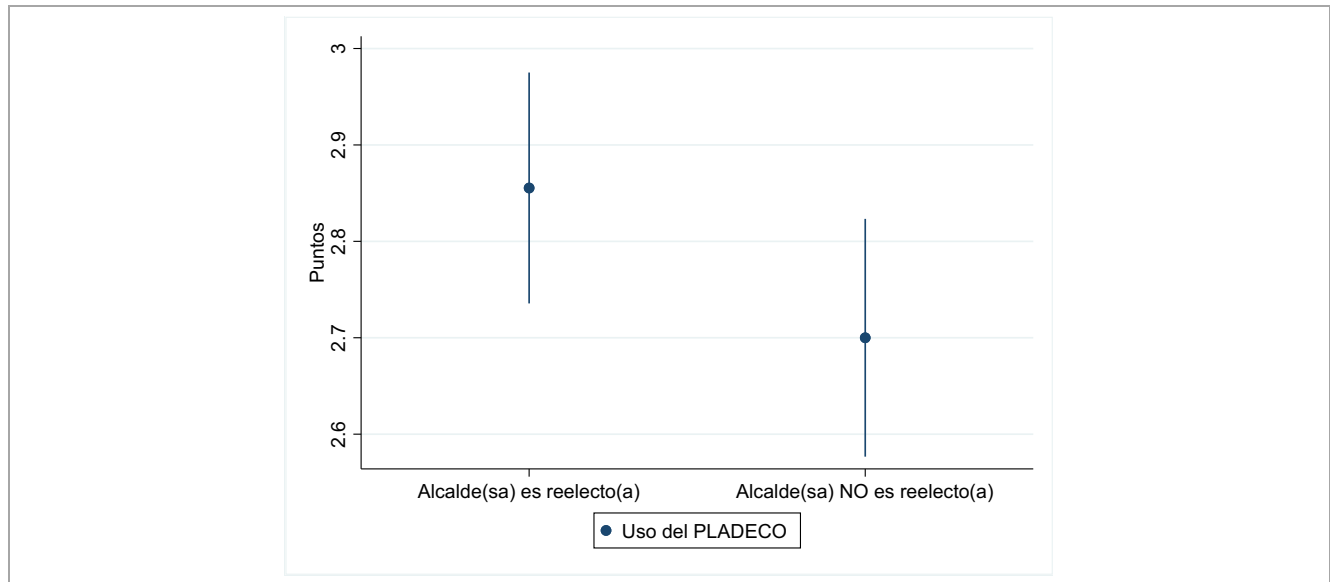
Fuente: Elaboración propia

4.6.1.2. Resultados del Experimento 2:

El segundo de los experimentos consistió en el uso del instrumento del PLADECO con y sin alineamiento político, es decir, si el(la) alcalde(sa) de su comuna fuera reelecto(a) o no fuera reelecto, respectivamente. El número de respuestas para el primer escenario, con alineación política fue de 159 (51,46%), mientras que para el segundo escenario, sin alineación política, el número de respuestas fue de 150 (48,54%).

De la Ilustración 4.2, se observa que los encuestados para ambos escenarios declaran, en promedio un uso de PLADECO superior en 1.6 puntos en promedio (en una escala de 1 a 4) para el escenario experimental respecto del de control. Es decir, en caso de existir alineamiento político, existe una mayor predisposición al uso de PLADECO por parte de directivos y profesionales municipales que cuando este alineamiento político no existe. Esta diferencia entre los promedios de ambos grupos —el tratado y el de control— son significativas solo al 90% de confianza, por lo tanto, debe interpretarse con cautela (ver Tabla 4.9).

Ilustración 4.2. Resultados del experimento 2.



Fuente: Elaboración propia

Tabla 4.9. Test t del experimento 2

Escenario	N	Promedio	Error estándar	Desviación estándar	[95% Conf. Interval]	
Alcalde reelecto	159	2.855.346	.0574527	.7244507	2.741.872	296.882
Alcalde NO reelecto	150	2.7	.0661755	.8104808	2.569.236	2.830.764
Diferencia		.0156814	.0873499		-.0165344	.3272263
Ha: diff ≠ 0	Pr(T > t) = 0.0763					

Fuente: Elaboración propia

4.6.2. Plan de Seguridad Comunal

Este instrumento se utiliza, según la opinión de los mismos directivos entrevistados, para fijar ciertas orientaciones y medidas que disponga la municipalidad (y los demás actores involucrados en seguridad pública) y así mejorar la seguridad a nivel comunal. Es importante destacar que, de los instrumentos analizados, el Plan de Seguridad Comunal es uno de los más utilizados según los antecedentes cualitativos, sin embargo, según lo declarado por los directivos municipales en la encuesta (Tabla 4.7) es uno de los que tiene menos importancia declarada en comparación con los otros 4. Esto, puede explicarse a través de los comentarios de los actores entrevistados, quienes señalan que las comunas más pequeñas no consideran la seguridad como un problema prioritario, debido a que los niveles de delincuencia son más bien bajos y la percepción de la seguridad por parte de los vecinos de la comuna tiende a ser más positiva. En la misma línea, dichas comunas tienen problemas con el levantamiento de la información necesaria para construir sus planes de seguridad, debido a que existen muy pocos datos relacionados a delitos dentro de la comuna. Esto, a su vez, se explica principalmente por dos situaciones: la cantidad de delitos por lo general es bajo y los niveles de denuncia de aquellos delitos que sí se cometen son también bajos. En síntesis, en una comuna con una población baja la probabilidad de conocer a aquellas personas que cometen el delito es mayor y, por tanto, disminuyen las probabilidades de denunciar.

En aquellos municipios en los que el Plan de Seguridad Comunal está presente, se actualiza y se monitorea constantemente. Asimismo, se puede observar una diferenciación importante en el modo de uso del instrumento, es decir, qué tan intensamente se utilizan y monitorean los avances del plan. Esto depende principalmente de los niveles de delincuencia presente en la comuna, lo cual también está correlacionado con el tamaño de la comuna.

En el sitio web del Fondo Nacional de Seguridad Pública se encontraron disponibles las estadísticas delictuales de la Región Metropolitana. La Tabla 4.10. muestra el número de casos policiales por cada 100.000 habitantes para las comunas estudiadas en la etapa de entrevistas. Asimismo, la Tabla 4.11. muestra el número de detenciones por cada 100.000 habitantes para las mismas comunas.

Tabla 4.10. Número de casos policiales cada 100.000 habitantes

Comuna (*)	Casos policiales cada 100.000 habitantes								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Municipio F	8.709,46	6.836,57	8.690,82	6.821,90	5.528,60	6.006,59	7.045,30	6.337,55	3.049,96
Municipio A	6.074,08	6.680,38	5.948,67	5.039,56	5.826,66	4.977,31	4.933,08	6.150,33	3.227,52
Municipio D	17.390,45	15.892,67	17.757,91	17.391,63	15.222,06	17.287,73	16.111,06	12.662,73	4.574,81
Municipio B	16.704,49	18.584,08	18.613,67	17.223,06	16.891,32	17.245,95	15.892,27	13.260,30	4.569,28
Municipio E	3.977,57	3.719,44	4.116,52	4.110,68	3.452,69	3.970,82	4.027,91	4.283,38	2.773,68
Municipio C	6.705,50	7.085,98	7.323,23	7.418,79	8.058,55	8.306,50	8.131,43	6.556,10	2.827,43

(*) Revisar Tabla 4.5 para recordar la tipología a la que corresponde cada municipio y los cargos que fueron entrevistados.

Fuente: Fondo Nacional de Seguridad Pública.

Tabla 4.11. Número de detenciones cada 100.000 habitantes

Comuna (*)	Casos policiales cada 100.000 habitantes								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Municipio F	808,65	651,29	726,22	599,64	496,70	681,55	585,89	720,09	406,66
Municipio A	744,15	738,70	878,60	848,85	787,00	792,99	729,87	862,52	406,82
Municipio D	3.472,94	2.147,36	1.946,73	1.694,56	1.562,36	1.423,32	1.409,81	1.462,70	594,06
Municipio B	1347,08	1937,58	2048,06	1987,47	1725,42	1782,50	1551,89	1623,22	646,60
Municipio E	530,34	380,14	462,28	346,77	526,80	652,45	628,71	577,92	408,68
Municipio C	1.113,46	874,72	896,70	706,62	715,90	715,59	688,88	589,40	316,96

(*) Revisar Tabla 4.5 para recordar la tipología a la que corresponde cada municipio y los cargos que fueron entrevistados.

Fuente: Fondo Nacional de Seguridad Pública.

De la Tabla 4.10 y la Tabla 4.11 se puede desprender que las comunas más pequeñas tienen tasas de delincuencia, ya sea en términos de casos policiales o de detenciones, menores que las comunas más grandes (en el caso del municipio C, a pesar de ser una comuna urbana, tiene una cantidad de habitantes menor en comparación al municipio D o B, ya que además de la cantidad de habitantes, estas comunas tienen una gran población flotante, debido al número de personas que trabaja en dichas comunas). Al observar las tablas 4.7. y 4.8. se puede ver que las comunas que hasta la fecha de las entrevistas no habían utilizado el Plan de

Seguridad Comunal, y que, de hecho, manifestaron que recientemente comenzaron a elaborar dicho instrumento. Este es el caso de las comunas E y F, las que se encuentran en el grupo de comunas con cantidades menores de denuncias y detenciones por cada 100.000 habitantes. El que no tengan un número grande de denuncias y detenciones puede provocar que las autoridades de dichas comunas no tengan entre sus prioridades implementar políticas públicas que apunten a mejorar la situación de la seguridad en la comuna, ya sea porque no lo ven como un problema real, o simplemente porque consideran que hay otros problemas que necesitan ser tratados con una urgencia mayor.

De la misma manera, aquellas comunas con un mayor número de detenciones y denuncias son justamente aquellas que declararon tener entre sus prioridades el tema de la seguridad, y que, por lo mismo, dedican más esfuerzos y recursos en crear nuevas políticas y ser proactivos respecto al tema. Esto está en armonía con lo tratado en la sección 4.4.2., respecto de algunos de los factores de uso del Plan de Seguridad Comunal.

Relacionado con lo anterior, también se debe resaltar la importancia que la administración actual le asigna a la seguridad comunal. Este argumento es similar al que opera para explicar el uso de PLADECO: alineamiento político del alcalde con el tema estratégico contenido en el instrumento. Como resulta lógico, si en la agenda del alcalde de turno está presente la mejora de la seguridad dentro de la comuna, entonces un resultado evidente es el fomento de la utilización del Plan de Seguridad Comunal, así como el monitoreo constante de este. Esta importancia relativa por parte de las autoridades municipales viene dada, en parte, por la presión social que significa la percepción de la seguridad por parte de la comunidad, lo que a su vez podría verse traducido en un factor político importante. Es decir, en aquellas comunas donde los vecinos demanden mayores esfuerzos en materia de seguridad, claramente los alcaldes respectivos deberán incluir en sus programas de gobierno proyectos relacionados al área de la seguridad, como una estrategia política necesaria. Pero a su vez, al ser necesidades y demandas públicas importantes, serán fiscalizadas más fuertemente por la comunidad, por lo que tienen una mayor priorización por parte de las autoridades, y, por ende, una mayor posibilidad de ser ejecutados, para evitar costos políticos.

Lo anterior se identifica como un mecanismo causal de éxito en la elaboración del plan, ya que, en comunas como la Comuna B y Comuna C (“casos exitosos” en cuanto a este instrumento) se observó que, la gran relevancia que dieron los alcaldes respectivos a la seguridad comunal como parte de sus programas de gobierno se tradujo en fuertes impulsos hacia la utilización del Plan de Seguridad Comunal. En la Comuna F (“caso negativo”), en cambio, se mencionó que, la administración actual no estaba de acuerdo con la elaboración de este instrumento pues tenía una mirada distinta hacia el mejoramiento de la seguridad en la comuna. Fue solo cuando el actual alcalde fue reemplazado por un subrogante, debido a una suspensión temporal, que se impulsó la elaboración del Plan.

Además, se identifican como factores externos importantes para la elaboración de un Plan de Seguridad Comunal para comunas más pequeñas: la asignación de recursos, para transformarlo en un proyecto prioritario dentro de la organización; y una guía metodológica para su elaboración, debido a la falta de profesionales capacitados y la dificultad del levantamiento de la información para el proceso de elaboración del plan en este tipo de municipalidades.

De hecho, lo anterior se identificó como otro mecanismo causal de éxito al analizar uno de los “casos exitosos” dentro de la categorización de “pequeñas comunas”. En la Comuna F esto fue un diferenciador importante para que efectivamente la comuna comenzara su etapa de elaboración del Plan, ya que se menciona que sin

los recursos inyectados les hubiese sido imposible llevar a cabo el levantamiento de la información, y el recibimiento de un marco metodológico para la elaboración del plan fue fundamental para la elaboración de este, ya que no contaban previamente con este *background*. Esta necesidad de recursos también es también válida para la ejecución del programa (no solo para su elaboración), ya que, según los propios entrevistados, en municipios más pequeños el presupuesto propio es mucho más acotado que en otros municipios más grandes, por lo que se necesita de aportes externos para la realización de distintos proyectos.

Por último, cabe destacar que se anunció un recorte de presupuesto destinado a la seguridad pública comunal para el año 2019, en el cual no se destinarán fondos para el Plan Comunal de Seguridad Pública. Esto claramente se traduce en un factor que afectará considerablemente la ejecución de los programas de seguridad en municipios más pequeños, además de la actualización y elaboración de nuevos planes en aquellas municipalidades que no cuenten con uno actualmente.

4.6.3. Política de Recursos Humanos

Con respecto a la política de recursos humanos, en la encuesta se declara una importancia promedio respecto de este instrumento de 7.58 (ver Tabla 4.7). Este resultado se condice con lo declarado por los actores entrevistados, quienes coincidieron en que la utilidad que se le da a este instrumento dentro de los municipios es la de definir lineamientos sobre el bienestar el funcionario, a nivel de beneficios, salarios y capacitaciones, entre otros. Además, y aunque las opiniones de los entrevistados presentan una variación importante, se repite el concepto de que el instrumento es muy general y que es muy complicado. Asimismo, los entrevistados señalan que se trata de un instrumento más declarativo que operativo, en donde, por lo general, se manifiestan más puntos de los que realmente se llevan a cabo.

En cuanto al modo de uso por parte de los directivos entrevistados, se puede destacar que, tal y como es el propósito del instrumento, se declaran intenciones y objetivos a trabajar en materia de personal del municipio. El problema radica en que por lo general no se operativizan estas intenciones, e incluso, en algunos municipios ni siquiera se dan a conocer a los funcionarios. De hecho, de todos los municipios examinados, solo en la Comuna B se mencionó la asociación de los objetivos mencionados en la Política de RRHH con metas e indicadores más tangibles, incluidas en el PMG y el Plan Anual del municipio.

Por otro lado, se ve que, en municipios más pequeños, donde el presupuesto es más acotado, se restringe bastante la posibilidad de otorgar beneficios y capacitaciones al personal municipal, lo que a su vez dificulta la posibilidad de planificar respecto a estas actividades y más aún de otorgarlas. Además, esto hace que sea menos atractivo trabajar en estas instituciones para aquellos profesionales más capacitados, por lo que finalmente las municipalidades terminan contratando personal no calificado (o menos calificado), lo cual se traduce finalmente en una peor gestión.

En cuanto a los factores que influyen en el uso de este instrumento, se puede destacar lo fundamental que es la importancia que se le otorgue al personal municipal por parte de las autoridades principales. Si bien es cierto, el apoyo de las autoridades es fundamental para cualquier materia de gestión institucional, en este sentido toma fuerza que se impulsen propuestas desde las autoridades máximas y estas empoderen a quienes deben ejecutar dichas propuestas. Por ejemplo, donde ha funcionado de manera correcta la política de Recursos Humanos se destaca la importancia de la creación de una Dirección de Recursos Humanos o el empoderamiento de esta unidad dentro del municipio. La Tabla 4.12. muestra el tipo de administración de

personal que tienen los distintos municipios estudiados, según el propio sitio web de cada institución, lo cual servirá para poder contrastar con el nivel de uso de la Política de Recursos Humanos que declararon las propias municipalidades, para revisar si es que efectivamente la existencia de una unidad dedicada a la administración de personal podría llegar a incidir en una mejor utilización de este instrumento.

Tabla 4.12. Forma de administración de los recursos humanos

Municipio	Cargo
Municipio F	Administra DAF
Municipio A	Administra DAF
Municipio D	Subdirección de Gestión de Personas
Municipio B	Dirección de Personas
Municipio E	Administra DAF
Municipio C	Departamento de Personal (depende de Dirección de Gestión Administrativa)

Fuente: Elaboración propia, a partir de los sitios web de los municipios seleccionados

Aquellas comunas que declararon no utilizar o no tener conocimiento sobre la Política de Recursos Humanos son justamente aquellas comunas cuya administración de personal municipal la lleva a cabo el Departamento de Administración y Finanzas. Además, aquellas municipalidades que cuentan con una unidad específica para la administración de personal declararon darle un mayor uso al instrumento mencionado. Esto, con la excepción de la Comuna D, cuyo entrevistado mencionó que, a pesar de contar una unidad específica de administración de personal, la utilización de la herramienta es más bien pobre en algunos aspectos específicos, como el desarrollo de carrera de los funcionarios, a pesar de que sí funciona de manera correcta en otros temas.

Un caso de éxito diferenciador es el de la Comuna B, en el que se destaca la importancia que se le da a los beneficios y capacitaciones de funcionarios. Dado que estos costos representan cerca de un tercio del presupuesto total de la municipalidad, se intenta planificar de mejor manera estos gastos, incluso asignando metas e indicadores que permitan monitorear los avances de los objetivos planificados, lo cual es algo poco común dentro de los municipios entrevistados. Asimismo, se mencionó que, dada esta importancia en términos de costos para la municipalidad, se quiso empoderar al área de Recursos Humanos, transformándola en una Dirección establecida, que tuviera mayor influencia en los demás funcionarios de la municipalidad, lo que hace que también se pueda dar a conocer dentro de la institución las políticas desarrolladas. Algo similar a lo anteriormente mencionado ocurrió en la municipalidad de la Comuna A, donde se mencionó que la creación de una Dirección impulsó el desarrollo de mejores prácticas relacionadas al personal. En la Comuna D, sin embargo, se menciona que la creación de esta Dirección no significó mejores resultados, por lo menos en términos de capacitación y desarrollo de carrera.

4.6.4. Plan Anual de Compras

Respecto al Plan Anual de Compras, en la encuesta se declara una importancia promedio de 7.45 (ver Tabla 4.7) que, en teoría (según los propios entrevistados) se utiliza para la planificación de las compras a realizar por parte de las distintas áreas de la municipalidad y tiene una función relevante en ese sentido (lo que podría explicar la valoración obtenida). No obstante, es declarado un instrumento muy poco utilizado por parte de los

municipios entrevistados, cuyos directivos mencionan que, por lo general, se distancia mucho lo declarado en esta herramienta de las compras que realmente se utilizan, y que, además, significa un gran trabajo para lo poco efectivo que se considera por parte de los actores involucrados en el proceso de compras de la institución. Para comprobar este hallazgo, se recurrió a la base de datos disponible en el sitio de ChileCompra, en donde se pueden observar tanto las órdenes de compra aceptadas y ejecutadas por parte de cada organismo comprador (en este caso las municipalidades), como el monto de gasto planificado por cada institución. En la Tabla 4.13. se ve la comparación de cada monto para cada municipio durante el ejercicio de los años 2016 y 2017, tomando en cuenta que las órdenes de compras solo están disponibles hasta el mes de noviembre de dicho año, sin considerar diciembre.

Tabla 4.13. Montos de gastos municipales planificados v/s órdenes de compras ejecutadas en 2016 y 2020

Comuna	2016		2017		2018	
	Planificado	Ejecutado	Planificado	Ejecutado	Planificado	Ejecutado
Municipio F	\$ 1.904.172.736	\$ 3.334.155.685	\$ 0	\$ 1.441.017.175	\$ 1.244.110.588	\$ 2.467.792.061
Municipio A	\$ 1.689.652.063	\$ 5.585.330.032	\$ 1.161.281.000	\$ 2.954.527.829	\$ 1.602.899.177	\$ 4.935.362.597
Municipio D	\$ 5.114.132.582	\$ 19.071.356.424	\$ 9.555.313.009	\$ 14.883.329.650	\$ 13.414.265.763	\$ 31.707.438.461
Municipio B Providencia	\$ 15.381.681.900	\$ 9.650.490.099	\$ 34.575.374.891	\$ 23.265.195.469	\$ 18.705.510.320	\$ 11.847.042.295
Municipio E	\$ 205.946.996	\$ 685.938.402	\$ 24.846.880	\$ 539.209.307	Sin resultados	\$ 1.351.391.408
Municipio C	\$4.380.218.600	\$ 1.777.880.110	\$ 5.173.770.028	\$2.581.057.145	\$ 3.179.111.828	\$ 2.581.057.145
Comuna	2019		2020			
	Planificado	Ejecutado	Planificado	Ejecutado		
Municipio F	Sin información	\$ 2.878.400.614	\$ 3.535.403.162	\$ 3.551.555.541		
Municipio A	\$4.376.461.334	\$ 7.913.757.281	\$ 2.404.325.061	\$ 10.524.487.565		
Municipio D	Sin información	\$ 36.874.973.070	Sin información	\$ 42.456.532.598		
Municipio B	\$ 10.020.709.437	\$ 19.094.629.234	\$ 24.401.042.014	\$ 10.852.052.923		
Municipio E	\$ 116.921.373	\$ 2.352.056.189	\$ 166.100.000	\$ 1.084.028.166		
Municipio C	\$ 2.667.458.052	\$ 2.291.112.832	3.380.945.164	\$ 3.840.392.415		

Fuente: Sitio web ChileCompra

Como se puede ver en la tabla, los municipios no son del todo efectivos a la hora de planificar una gran fracción de sus compras, incluso en su totalidad, como es el caso del Municipio F en 2017. Esto es consistente casi totalmente con las respuestas de los actores entrevistados, quienes mencionan la poca utilización del Plan Anual de Compras por parte de las municipalidades. En efecto, se puede ver que además de subestimar sus compras (en el caso de 4 de las 6 municipalidades), también existe el caso contrario, en el que municipalidades como la B sobrevaloran las compras a realizar durante el transcurso del año. Esto sería aún más extraño, en el sentido de que planificaron compras por una suma bastante mayor a la que terminan transando. En este último caso, sigue siendo una planificación deficiente, ya que el avance de las compras y proyectos relacionados no son acordes a la planificación hecha previamente.

Respecto al modo de uso, la gran mayoría de los municipios entrevistados menciona que el instrumento no se utiliza en la práctica, siendo una práctica común simplemente declarar las mismas compras del año anterior como la nueva planificación para el año siguiente, como una forma de evitar el trabajo de realizar una

proyección efectiva de las compras. A partir de la tabla se pueden respaldar estos dichos. Un caso similar se puede observar en los datos rescatados de las municipalidades de A y C, donde sus pronósticos para el 2017 muestran cifras bastante similares a las presentadas en 2016, pero fracasando por completo a la hora de planificar las compras del 2017. Para el 2018 y 2019 la situación no cambia como si ocurre en el año 2020, donde hay una mejor aproximación.

Como casos diferenciadores se encuentran las municipalidades de la Comuna B y la Comuna F. La primera, menciona que se utiliza el Plan Anual de Compras para la planificación de compras más grandes y complejas, las que son más fáciles de proyectar, debido a que muy probablemente se deben a proyectos que se ejecutarán durante el año, para lo cual se hace necesario planificar aquellas compras que significarán un gasto importante. Con respecto a las demás compras, se menciona que el encargado de estas en la práctica solo declara las mismas del año pasado, y que por lo general las compras más pequeñas responden a contingencias por parte de las unidades ejecutoras del presupuesto, más que a adquisiciones planificadas con anterioridad. Por último, la Administradora Municipal B detalla que se está trabajando en llegar a un punto en el que no se puedan llevar a cabo compras sin que estas estén previamente planificadas y detalladas en el presupuesto anual, pero que actualmente se está lejos de esas prácticas.

Los actores entrevistados de la Municipalidad de la Comuna F, por su parte, coincidieron en que este instrumento se utiliza solo para la planificación de compras pequeñas, generalmente correspondientes a materiales de oficina, que no sufren demasiadas modificaciones de un año a otro. Además, se manifestó que, dado los bajos niveles de recursos propios del municipio, en donde gran parte del presupuesto viene dado por el Fondo Común Municipal (tal y como ocurre con muchos municipios pequeños), los proyectos más importantes se llevan a cabo con fondos externos, por lo que las compras grandes, correspondientes a proyectos mayores, no forman parte del Plan Anual de Compras del municipio.

Como parte de los factores que influyen en el poco uso de este instrumento, los actores formularon variadas respuestas. Primero, es importante tener una cultura organizacional que considere la planificación de estas compras, ya que, esto permite anticiparse a las posibles contingencias del municipio, y adquirir los productos necesarios con anterioridad. Es claro que, si el nivel de contingencias de una comuna es muy alto, inevitablemente se harán bastantes compras no planificadas, pero se puede minimizar esto. Esto también permite una centralización de los procesos de adquisiciones, lo que optimiza los costos asociados a dichas compras.

Relacionado a lo anterior, también se encuentra la planificación presupuestaria en detalle, la cual en algunos municipios no se realiza, lo que se identificó como otro factor influyente en el poco uso del Plan Anual de Compras, ya que, si no se planifica centralizadamente el presupuesto en un detalle por áreas, que permita identificar las necesidades de adquisiciones de cada unidad durante el año, no se podrán planificar dichas compras. Por otro lado, esta proyección presupuestaria permite restringir algunas compras que no sean necesarias o que se están realizando de manera poco eficiente en términos de costos.

Además, se mencionó que la poca cantidad de profesionales de calidad hacía aún más complicadas las labores de planificación y gestión dentro de la organización, por lo menos en municipios más pequeños. Esto debido a que se concentran las tareas en unas pocas personas, que ante la incapacidad de hacer todo de manera correcta, deciden priorizar las tareas más importantes. En este contexto, la SECPLA de la Comuna E mencionó que el Plan Anual de Compras es un instrumento más burocrático que efectivo, y que ante la gran cantidad de

tareas y planes que se exigen por parte del Gobierno Central, decide no considerar el Plan Anual de Compras, debido a su poca efectividad.

4.6.5. Plan de Desarrollo Comunal

Respecto al PLADECO, en la encuesta se declara una importancia promedio de 7.64 (ver Tabla 4.7). Esta valoración puede ser explicada con que se reportaron diversos usos para el PLADECO por parte de los actores entrevistados que efectivamente ocupaban el instrumento. Estos usos son: la definición de lineamientos estratégicos y de inversión, el aterrizaje de las tareas cotidianas a nivel municipal y la observación de los deseos de la comunidad a largo plazo (en su etapa de levantamiento de información). Con respecto al modo de uso, los municipios que declararon tener un PLADECO actualizado y utilizarlo en distintos grados. A partir de este instrumento se busca declarar las intenciones de la administración correspondiente y las demandas ciudadanas. Teniendo en consideración estas declaraciones se revisan anualmente las intenciones y proyectos presentes en el PLADECO para ajustar el presupuesto a estos.

De la misma manera, los entrevistados tuvieron en su mayoría opiniones negativas sobre esta herramienta, dentro de las cuales se pueden destacar que: “es (un instrumento) muy general”; “no es una prioridad para la gestión municipal”; o “es un instrumento más declarativo que de gestión”. Es así como se pudo observar que, de los municipios entrevistados, solo la Comuna A utiliza esta herramienta de forma efectiva, mientras que las Comunas B y D lo usan esporádicamente intentando alinear ciertos proyectos con los lineamientos planteados en sus respectivos PLADECO, pero de una manera muy general, según sus propias opiniones. Por su parte, las Comunas C, E y F, en tanto, ni siquiera presentaban PLADECOS actualizados.

En cuanto a los factores que influyen en que estos municipios utilicen (o siquiera actualicen) o no sus respectivos Planes de Desarrollo Comunal, se pueden identificar el tamaño y nivel de recursos de la comuna, en tanto una de las razones para no actualizar este instrumento, por parte de las municipalidades más pequeñas, es justamente la falta de recursos, ya que, para poder llevar a cabo el proceso de levantamiento de información desde la comunidad, el cual es un proceso bastante costoso, deben postular a fondos externos, lo que hace aún más complejo el proceso.

Por otro lado, lo anterior hace que no se considere una prioridad para la institución, considerando que se complejiza mucho la elaboración del instrumento y la poca disponibilidad de recursos humanos dentro de los municipios más pequeños, se prefiere priorizar otras tareas que se consideran más importantes para el quehacer cotidiano del municipio. Estas prioridades vienen dadas por la importancia que le dan las autoridades de la administración a distintos proyectos. Por ejemplo, en la Comuna E, se mencionó que la prioridad actualmente era el reciclaje y la sustentabilidad en la comuna, lo cual se podría incluir en el PLADECO, pero requeriría de un trabajo aún mayor, por lo que se trabaja netamente en una Agenda Ambiental, que ayudaba a planificar de buena manera los temas ambientales, sin la necesidad de dedicar recursos en otros temas que no eran tan prioritarios, y que debían ser incluidos en un eventual PLADECO.

De los municipios entrevistados, solo la Comuna A presentaba un sistema de operativización del PLADECO. Esto se logró implementando un sistema de control de gestión asociado a los proyectos declarados en el Plan de Desarrollo Comunal, estableciendo metas e indicadores asociados a estos, lo que incluye un sistema de “semáforo”, en el que se puede ver gráficamente cuál es el avance correspondiente de algún proyecto en específico. Por otro lado, se menciona que la Municipalidad de la Comuna A establece reuniones de Concejo

periódicamente, en el que cada área, con el alcalde presente, presenta los avances de sus respectivos proyectos, declarados en el PLADECO. La SECPLA de esta comuna menciona que desde que se implementaron estas dos prácticas, se ha utilizado mucho más el PLADECO como un instrumento de gestión efectivo y se ha avanzado considerablemente mejor en los proyectos asociados a esta herramienta, lo que puede hacer que se establezcan estas buenas prácticas como un posible mecanismo causal diferenciador de éxito.

Otros factores importantes son el período de la administración y la duración del PLADECO actual, los cuales no necesariamente coinciden, y en caso de no hacerlo, es poco probable que la administración actual de un municipio siga considerando lineamientos estratégicos establecidos en una administración anterior, ya que muchas veces las prioridades de cada una son distintas. Esto es lo que ocurre con la Comuna B, cuyo PLADECO actual se hizo en la administración anterior, y, según los mismos actores entrevistados, la nueva alcaldesa llegó con proyectos y estrategias bien distintas, lo que hace que el instrumento pase a un segundo plano, y solo se intenten acomodar ciertos proyectos a lineamientos generales, más que trabajar estos lineamientos como tales. Estos resultados estarían alineados con los resultados que emanan del experimento de viñeta (ver 4.6.1.2.). En relación con esto, la Tabla 4.14. muestra los períodos contemplados en el último PLADECO disponible en el sitio web de los municipios estudiados, así como el tiempo en el poder de los últimos/as alcaldes en dichas municipalidades.

En la misma línea, el SECPLA de la Comuna D menciona que, si bien es cierto que el PLADECO es una herramienta de planificación a largo plazo, si este periodo es muy extenso, el instrumento pierde efectividad y validez con el paso del tiempo. Este directivo detalla que una vez elaborado y publicado el PLADECO, este se transforma en un importante actor de cambio en la municipalidad, tanto en la forma de trabajar de los funcionarios, como en los lineamientos que se trabajan. Pero una vez que estas nuevas prácticas se establecen, el instrumento pierde efectividad y se deja de utilizar periódicamente.

Tabla 4.14. Períodos de los últimos PLADECOS y de la última administración alcaldía.

Comuna	Período PLADECO	Período administración actual
Municipio F	2010 - 2014	2016 - presente
Municipio A	2014 - 2017	2012 - presente
Municipio D	2014 - 2020	2016 - presente
Municipio B	2013 - 2021	2016 - presente
Municipio E	2018 - 2022	2016 - presente
Municipio C	2016 - 2021	2004 - presente

Fuente: Elaboración propia a partir de los sitios web municipales.

Comparando los datos obtenidos a partir de las entrevistas con aquellos presentados en la Tabla 4.14, se puede ver que aquellos municipios que declararon haber perdido constancia en la utilización del PLADECO fueron justamente aquellas instituciones que tuvieron un cambio en la administración dentro del período de planificación considerado en dicho instrumento (Municipios E y F). Por otro lado, aquel municipio que tuvo una continuidad en el período de administración, coincidiendo además en la etapa de ejecución de su PLADECO, desarrolló muy buenas prácticas que influyeron en una mejor utilización del instrumento, permitiendo que el PLADECO se transformara en una herramienta de planificación estratégica y de gestión efectiva al interior del municipio, considerando el avance de los distintos proyectos e iniciativas de las diferentes áreas.

Por otro lado, otro de los factores de uso identificados en la etapa de entrevistas es el tipo, tamaño y nivel de recursos de las municipalidades. En la Tabla 4.14, a la fecha de publicación del informe, las comunas de E, F y A no contaban con un PLADECO actualizado disponible públicamente. A la fecha de la actualización del informe, la comuna E actualizó su PLADECO. Justamente, del grupo de comunas estudiadas, son estas tres las que pertenecen a las clasificaciones de comunas de tamaño menor y rurales, y que, por lo tanto, tienen una menor cantidad de recursos disponibles. Esto permite ilustrar la forma en la que el tipo, el tamaño y el nivel de recursos de la comuna efectivamente pueden llegar a constituir un elemento influyente que determine en cierta medida la elaboración y posterior utilización del Plan de Desarrollo Comunal.

4.6.6. Presupuesto Municipal Anual

Este instrumento fue el que tuvo la más alta valoración declarada (de 9.39 de un máximo de 10) respecto de su importancia para las funciones del municipio (ver Tabla 4.7). Se utiliza, según los entrevistados, básicamente para definir las estructuras de ingresos y gastos que tendrá el municipio para el siguiente año administrativo. Considerando esto, de los instrumentos de planificación estudiados, el Presupuesto Municipal Anual es el más utilizado por los municipios entrevistados, debido a que se actualiza anualmente, se modifica periódicamente durante el año en curso, y, aunque su efectividad como herramienta de gestión varía considerablemente (debido principalmente a que existe un gran vacío en términos de planificación presupuestaria), todos los entrevistados coincidieron en que sí se utilizaba este instrumento.

Tal y como se dijo anteriormente, el modo de uso según cada municipio varía. Pero según las entrevistas realizadas, se puede decir que las municipalidades más grandes intentan consolidar un presupuesto desagregado de las distintas áreas del municipio, considerando las distintas necesidades de estas para el próximo año. Además, por lo general se consideran reuniones periódicas con dichas áreas para supervisar el avance de los presupuestos declarados por cada área, y se redistribuyen los recursos disponibles, haciendo redistribuciones presupuestarias entre áreas en caso de ser necesario. Esto favorece el uso de este instrumento como una herramienta de gestión efectiva, ya que, además, las áreas se preocupan de avanzar en sus proyectos para evitar perder ciertos recursos propios de la unidad.

Un ejemplo distintivo de éxito de lo anterior es la Municipalidad de la Comuna B, en la que el presupuesto se divide en Centros de Costos, como ocurre en distintas empresas privadas, lo que facilita el trabajo de control de gestión y fiscalización del gasto por cada unidad, donde se hace más fácil identificar aquellas áreas atrasadas en el gasto de su presupuesto para poder redistribuir a otras unidades con mayor capacidad de gasto en este caso. Esto favorece la gestión del presupuesto a nivel municipal.

En municipios más pequeños, en cambio, ocurre una situación opuesta a la anterior, ya que, al tratarse de un presupuesto propio mucho más acotado y fijo, que en su mayoría viene del Fondo Común Municipal (a diferencia de municipalidades de mayor tamaño, donde la mayoría de sus ingresos provienen de actividades propias del municipio), la planificación es más fija, tratándose de gastos más simples e invariables, como productos de oficina, y no de proyectos relacionados a las distintas áreas, ya que los proyectos más grandes en este tipo de instituciones por lo general se llevan a cabo con financiamiento externo, ya sea proveniente del Gobierno Central o de actores privados. Esto hace que el Presupuesto Municipal Anual deje de ser un instrumento de gestión constante, sin sufrir demasiadas modificaciones (salvo posibles contingencias relacionadas a la comunidad o a la organización municipal). Así, la planificación presupuestaria de los

municipios de menor tamaño es más agregada, sobre gastos totales del municipio, y no tan detallada a nivel de unidad. Situaciones similares a la anteriormente descrita se identificaron en las municipalidades de las Comunas E y F.

Considerando lo anterior, se pueden identificar distintos factores que influyen en que se use más o menos frecuentemente este instrumento en los distintos municipios. De los factores externos, se puede mencionar el nivel y formas de ingreso de cada municipio. Tal y como se mencionó anteriormente, si tanto las rentas y los gastos son más bien fijos, la planificación tendrá una menor cantidad de modificaciones año a año, y por lo general, dentro del mismo año administrativo, con excepciones en caso de contingencias. En caso contrario, las instituciones tendrán que trabajar con proyecciones de ingresos y gastos por proyectos, por lo que tiende a ser un instrumento más dinámico.

Por otro lado, un factor importante para tener una gestión eficiente del presupuesto municipal es que los funcionarios a cargo de dichas tareas sean personas capacitadas para realizarlas. La SECPLA de la Comuna E mencionó en su entrevista que la falta de profesionales capacitados en el área de Administración y Finanzas de la Municipalidad (hasta ese momento encargada de gestionar y planificar el presupuesto municipal) hacía que la gestión fuera completamente deficiente, duplicando gastos y teniendo que hacer retrabajos constantemente en el seguimiento del proceso presupuestario. Por lo mismo, estas tareas pasaron a manos de SECPLA para los siguientes años, como una apuesta para favorecer la relación entre la planificación a largo plazo y la planificación presupuestaria del municipio.

Además, se contrató un asesor financiero en el área, para capacitar a sus miembros y ayudar con la metodología de planificación financiera, lo cual es importante para abordar el problema de poca calificación de los funcionarios en el tema (de todas formas, aún no se han visto resultados, ya que esta es la primera versión de la nueva metodología del Presupuesto Municipal Anual).

Haciendo un registro de los Presupuestos Municipales disponibles en la sección de Transparencia Activa de los sitios web de las distintas comunas estudiadas, se puede ver que todas presentan estos instrumentos a disposición de la comunidad, salvo la comuna del Municipio F.

El formato de los distintos presupuestos varía profundamente entre uno y otro, sin tener una metodología clara que sea evidenciable entre los distintos municipios. De estos formatos, se pueden destacar que tanto la Municipalidad D como la B, presentan un instrumento más detallado, incluyendo además algún registro del avance de ejecución presupuestaria por ítem, ya sea mensual (en el caso del municipio B), o trimestral (en el caso del municipio D). Las demás municipalidades, en cambio, solo presentan un instrumento fijo, con el detalle de los ingresos y gastos iniciales en un formato .pdf, incluyendo además algunas modificaciones en documentos totalmente distintos. Esto no permite hacer un seguimiento del avance en ejecución presupuestaria fácilmente.

En cierto sentido, se puede ver que el factor de uso identificado como “Nivel y forma de ingreso y gasto” sí influye efectivamente en el uso del Presupuesto Municipal como un instrumento de gestión constante, debido a que las municipalidades que claramente presentan mayores ingresos propios, y que no están tan restringidos por los ingresos del Fondo Común Municipal, como los demás municipios en estudio, sí realizan esfuerzos en la línea de transformar el presupuesto en una herramienta de gestión efectiva. Ahora, también es cierto que estas instituciones, al ser de mayor tamaño y contar con una mayor cantidad de recursos, pueden contar con

un número mayor de profesionales capacitados, que puedan realizar tareas más complejas, como lo son la planificación y control de gestión en cuanto a la ejecución presupuestaria. En este sentido, hay que tener en cuenta que puede que el tamaño y nivel de ingresos y gastos de una comuna no constituya en sí un factor de uso de algún instrumento de planificación estratégica, pero sí lo pueden ser sus consecuencias.

4.6.7. Otros

En las entrevistas realizadas, a cada uno de los directivos municipales se les consultó acerca de qué otros instrumentos (o prácticas) de planificación y gestión consideraban importantes como parte de sus funciones, existan o no.

De esta manera surgieron algunos resultados interesantes, que valen la pena mencionar. Por ejemplo, los dos actores entrevistados de la Municipalidad de la Comuna A coinciden en que hacen falta esfuerzos para digitalizar la información, de tal manera de asegurar la disponibilidad de esta a todos los funcionarios del municipio y facilitar los procesos de control de gestión y seguimiento de los distintos procesos dentro de la organización. El SECPLA de la Comuna D coincide en la opinión de que falta mucho en el tema digital, y que a su vez lo tratado digitalmente se pueda llevar a la práctica.

Por otro lado, las SECPLA, tanto de la Comuna E como de la Comuna F mencionan que faltan componentes de participación ciudadana en las tareas de planificación municipal en general, pero de manera constante, informando a la comunidad, de tal manera de que exista cierta presión y urgencia para el avance de las políticas planificadas, y no solo tomar en consideración la opinión pública para la elaboración de dichos instrumentos. Incluso, se menciona que se podría capacitar a ciertos miembros de la comunidad para formar líderes, que posteriormente puedan formar parte activa de la participación ciudadana en la planificación municipal.

Por último, es interesante la opinión del SECPLA de la Comuna D, que menciona que la falta de metodologías disponibles hace que cada municipio tenga que estar creando sus propios instrumentos, lo cual es poco eficiente. Menciona que se debería trabajar en un concepto de instrumentos de gestión diaria, centralizado por la SUBDERE, aprovechando economías de escala, y debido a que muchos municipios no cuentan con profesionales capacitados con conocimientos de planificación y gestión, por lo que el día a día dista mucho de lo que se trata en los instrumentos actuales.

4.7. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

A partir de los factores diferenciadores de éxito observados en aquellas comunas donde funcionan de mejor manera los instrumentos de planificación estratégica estudiados, se pueden proponer algunas iniciativas que puedan llegar a mejorar el funcionamiento de estas herramientas en otras instituciones.

4.7.1.1. Política de Recursos Humanos

En el caso de la Política de Recursos Humanos, una propuesta de mejora transversal para los municipios chilenos es la creación de una Dirección o Subdirección de Recursos Humanos, que, si bien es cierto, no garantiza la correcta implementación de la Política ni de mejores prácticas de trabajo dentro de la institución, sí es un primer paso importante para lograrlo, en cuanto a que permite dos cosas fundamentales que ayudan a progresar en esa línea:

- La especialización de funcionarios que se dediquen netamente al trabajo de administrar los recursos humanos de la organización (y todo lo que ello conlleva), ya que, actualmente estas tareas recaen (en algunos municipios) en el Departamento de Administración y Finanzas, que también se dedica a otras tareas completamente ajenas, lo que hace prácticamente imposible la especialización en materia de recursos humanos
- El empoderamiento que necesita el área encargada de administrar los recursos humanos dentro de la organización. Al ser nombrada una Dirección o Subdirección independiente, toma una importancia mayor dentro del organigrama de la institución, lo que ayuda a crear nuevas iniciativas y proyectos, y que, a su vez, estos sean tomados en cuenta.

Además, se hace fundamental que el área encargada de administrar los recursos humanos municipales publique y dé a conocer los puntos de la Política de Recursos Humanos a todos los funcionarios del municipio, asociando metas claras y logrables para cada lineamiento de la planificación hecha, para que efectivamente el instrumento tenga un componente de gestión y los mismos colaboradores de la Municipalidad puedan demandar el cumplimiento de las propuestas hechas.

4.7.1.2. Plan de Seguridad Comunal

En cuanto al Plan de Seguridad Comunal, si bien es cierto que desde el año 2019 su uso probablemente se vea perjudicado por las nuevas políticas públicas provenientes de parte del Gobierno Central (mencionadas como parte de los factores de uso de este instrumento), sí se puede mencionar que una guía metodológica para su elaboración, implementación y posterior seguimiento, entregada por parte de un organismo central como la SUBDERE, en estrecha coordinación con otras entidades pertinentes como la Subsecretaría de Prevención del Delito, puede ayudar considerablemente al desarrollo y la posterior ejecución de este instrumento (cuya valoración declarada en la encuesta es menor que la de los otros instrumentos de valoración), sobre todo en aquellas comunas más pequeñas, que no tienen tantos recursos, económicos y/o humanos para trabajar en una metodología propia o contratar a terceros para esto, tanto para la recolección y posterior análisis de datos necesarios para elaborar una planificación en materia de seguridad, como para una buena constitución del Consejo de Seguridad Comunal, con actores relevantes para la seguridad en la comuna, y su correcto funcionamiento para evaluar la ejecución del plan y elaborar modificaciones pertinentes.

4.7.1.3. Plan Anual de Compras

Para un mejor funcionamiento del Plan Anual de Compras, que, por lo analizado en el presente estudio, en gran medida no se utiliza de manera correcta, se propone que las unidades de compra respectivas de cada Municipalidad sean relevadas en su importancia y que estas tomen un rol de coordinación efectiva de las necesidades de compra de las otras unidades en cada municipio. Esto tiene dos posibles beneficios: el aprovechamiento de economías de escala, pudiendo centralizar también a los distintos proveedores, consiguiendo mejores precios y ahorrando en gastos municipales; y hacer más fácil la planificación de las compras, sabiendo los requerimientos de cada área, se puede hacer un mejor pronóstico de las necesidades totales del municipio para el año siguiente. Para esto, sería más fácil tratar a cada área como un Centro de Costo, lo que facilitaría la gestión de los gastos de cada unidad, tanto en la elaboración y ejecución del Plan de Compras como del Presupuesto Municipal Anual.

4.7.1.4. PLADECO

En el caso del PLADECO, se hace necesario implementar un sistema de control de gestión de los proyectos y lineamientos planteados en este instrumento, de tal manera de ir evaluando el avance de su ejecución de manera constante. En esta materia sería ideal la implementación de algún software, que permita mostrar los estados de progreso transversalmente en las distintas áreas. Acompañado de esto, una buena práctica para evaluar el avance de los proyectos planteados en el PLADECO es la rutina de reuniones periódicas entre las distintas áreas y las máximas autoridades del municipio, lo que hace que cada unidad tenga que compartir sus avances con otras áreas y con sus jefaturas, provocando una “presión” por mostrar progresos de parte de los encargados de cada proyecto.

Con respecto al período del PLADECO, que, junto al período en el cargo del alcalde de turno, terminó siendo un factor de uso de este instrumento, se puede decir que limitarlo a los años que queden de la administración actual es contraproducente, debido a que el PLADECO es un instrumento de planificación a largo plazo. En base a esto, se podrían proponer políticas que planteen que los cargos estratégicos, como el SECPLA o el Administrador Municipal, que finalmente son los encargados de cumplir con la planificación estipulada en el PLADECO, sean cargos cuya permanencia trascienda los periodos de cada alcaldía. Así sería posible dar continuidad a los proyectos ya iniciados en la planificación anterior. Esto debido a que, en algunos municipios entrevistados, algunos SECPLA o Administradores no tenían conocimiento alguno del PLADECO anterior, debido a que habían sido elegidos en el cargo desde hace muy poco por el nuevo alcalde, lo que claramente disminuye la posibilidad de darle continuidad a los distintos proyectos.

4.7.1.5. Presupuesto Municipal Anual

Por último, para una mejora del funcionamiento del Presupuesto Municipal Anual, se hace fundamental una buena comunicación entre áreas, sobre todo con la SECPLA, que es la unidad encargada por ley –en estrecha coordinación con las unidades de administración y finanzas– de elaborar el presupuesto y que, por lo mismo, debe tener claros los requerimientos de cada una de las demás áreas estratégicas. Como parte de esta buena comunicación se recomienda tener reuniones constantes entre las áreas, para poder comunicar avances en la ejecución presupuestaria y realizar modificaciones en caso de ser necesario.

Además, una mejora importante para una buena utilización del presupuesto es la elaboración de un formato de presupuesto más dinámico, que permita evaluar la ejecución presupuestaria de manera constante, ya sea mediante un software o de manera manual. Para esto es necesario contar con al menos un(a) funcionario(a) capacitado, que entienda los conceptos técnicos detrás de un presupuesto detallado, y que pueda hacer fiscalizaciones de la ejecución presupuestaria. Esto debido a que en algunas municipalidades (sobre todo aquellas de menor tamaño y niveles de recursos) no existe personal capacitado, por lo que existen gastos duplicados u otro tipo de errores relativamente básicos, que finalmente perjudican el ordenamiento de las arcas municipales. Al tener una menor cantidad de recursos sería necesario apoyar a estos municipios con los recursos necesarios para que puedan competir en el mercado. En esta misma línea utilizar los instrumentos de formación que ofrece SUBDERE, como la Academia Municipal, para ofrecer capacitación en contenidos específicamente relativos a aspectos técnicos y de gestión financiera, sería de gran utilidad. Hoy este énfasis programático no existe entre los tipos de diploma disponibles.

Una línea de recomendación complementaria es avanzar hacia sistema más transparente y electrónico para el registro de la ejecución presupuestaria. Este sistema debiera visibilizar de mejor manera las buenas y malas prácticas en este ámbito. Un sistema nacional de registro administrado por la Contraloría General de la República ayudaría a este fin.

4.8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bryson, J. M. (1989). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bryson, J. M. (1995). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bryson, J. M., & Roering, W. D. (1988). Initiation of Strategic Planning by Governments. *Public Administration Review*, 48(6), 995-1004.
- Connolly, J. (2016). The impact of local politics on the principal-agent relationship between council and manager in municipal government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(2), 253-268.
- de Lancer, P. & Holzer, M. (2002). Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public administration review*, 61(6), 693-708.
- Durand, M. (2008). Organización y gestión de la ciudad de Lima. *Revista Espacio y Sociedad*, (2).
- Eadie, D. C. (1983). Putting a Powerful Tool to Practical Use: The Application of Strategic Planning in the Public Sector. *Public Administration Review*, 43(5), 447-453.
- Eckardt, S. (2008). Political accountability, fiscal conditions and local government performance—cross-sectional evidence from Indonesia.
- Ferraz, C., & Finan, F. (2011). Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, 101(4), 1274-1311.
- Franklin, A. L. (2000). An Examination of Bureaucratic Reactions to Institutional Controls. *Public Performance and Management Review*, 8-21.
- Gerrish, E., & Spreen, T. L. (2017). Does benchmarking encourage improvement or convergence? Evaluating North Carolina's fiscal benchmarking tool. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4), 596-614.
- Kemp, R. L. (1992). *Strategic Planning in Local Government*. Routledge: Taylor & Francis.
- Orellana, A., Mena Valdés, J., & Montes Marín, M. (2016). Plan de desarrollo comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal en Chile?. *Revista INVI*, 31(87), 173-200.
- Papadakis, V. M., Lioukas, S., & Chambers, D. (1998). Strategic decision-making processes: the role of management and context. *Strategic Management Journal*, 19, 115-147.

- Poister, T. H. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, 246-254.
- Poister, T. H., & Streib, G. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review*, 65(1), 45-56.
- Ruz, M. A., Maldonado, M., Orellana, A., & Vicuña, M. (2014). Planes de Desarrollo Comunal: Propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal. En V. Autores, *Propuestas para Chile*, pp. 183-214. PUC.
- Santana, G. (2012). *Instrumentos de planificación de la gestión municipal chilena*. Valdivia: Universidad Austral de Chile.
- SUBDERE. (8 de Junio de 2015). Biblioteca del Congreso Nacional. Obtenido de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1079104>
- SUBDERE. (13 de Junio de 2018). Sistema Nacional de Información Municipal. Obtenido de http://www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/figem/archivos/Resol2018_FIGEMDISTRIBUYE.pdf
- Walker, R. M., & Andrews, R. (2013). Local government management and performance: A review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 101-133.
- Wheeland, C. M. (1993). Citywide Strategic Planning: An Evaluation of Rock Hill's Empowering the Vision. *Public Administration Review*, 53(1), 65-72.

5. TOMA DE DECISIONES FINANCIERAS EN MUNICIPIOS

5.1. RESUMEN

Se reconoce ampliamente que el conocimiento de los procesos de toma de decisiones estratégicas es limitado y se basa principalmente en estudios normativos o descriptivos y en supuestos, la mayoría de los cuales no se han probado (Papadakis, Lioukas y Chambers, 1998). A pesar del papel crucial de las decisiones estratégicas, la investigación del proceso de estrategia no se ha apartado significativamente de una etapa en la que se basa en "paradigmas maduros y supuestos incompletos" (Eisenhardt y Zbaracki, 1992: 17).

Mientras otros capítulos de este estudio abordan aspectos institucionales de cómo pueden incrementarse los recursos a nivel municipal y cómo pueden distribuirse mejor, este capítulo explora las decisiones al interior de los municipios, y presenta algunas de las principales decisiones estratégicas financieras tomadas por los municipios en el marco en el que actualmente se encuentran. Su objetivo es comprender aquellas decisiones estratégicas financieras que resultan claves en los municipios y diagnosticar el sistema de gestión estratégica de los municipios, incorporando su heterogeneidad, y proponer mejoras al respecto. La importancia, entendiendo que, en promedio, los Ingresos Propios Permanentes (es decir, ingresos que dependen casi exclusivamente de las buenas gestiones al interior del municipio) representan el 40% de sus ingresos anuales.

Para ello, la metodología consiste en realizar diversas entrevistas a los tomadores de decisiones estratégicas financieras al interior del municipio y se les consulta por aquellas decisiones que son estratégicas para el municipio y cuáles son los principales factores que influyen en ellas.

Dentro de los principales hallazgos de las entrevistas se tiene que las decisiones estratégicas financieras que destacan son: (i) realizar capacitaciones enfocadas en las necesidades específicas del servicio, (ii) explorar fuentes de ingresos no convencionales para el aumento de recursos y (iii) mejorar la gestión de los gastos mediante la reducción de las barreras de cobros y que cuyos principales factores que afectan su correcto funcionamiento son la falta de capacidad técnica de los funcionarios al interior del municipio, los incentivos existentes (políticos y económicos), los de asimetrías de información y el mismo marco legal.

5.2. ANTECEDENTES

En términos generales, los ingresos municipales pueden clasificarse en: Ingresos Propios Permanentes (ver Capítulo 2), en los ingresos provenientes del Fondo Común Municipal (ver Capítulo 3), ingresos por transferencias y otras fuentes de ingresos. Desde el 2012 al 2018 los ingresos totales percibidos por los municipios han aumentado real de 5,5% promedio anual, verificándose que los IPP y los aportes del FCM han tenido un crecimiento promedio anual real de un 6,8% y 5,6%, respectivamente (ver Tabla 2.1. Ingresos municipales, 2012 – 2018 (MM\$ 2018)).

Al analizar la relación de las distintas fuentes de ingresos respecto del total de ingresos percibidos destaca la importancia que tienen para el municipio los Ingresos Propios Permanentes (que rondan cerca del 40% de los ingresos municipales en promedio) y el FCM (que ronda cerca del 30% de los ingresos municipales en promedio). Esto se muestra en detalle en la Ilustración 2.2. Evolución de los ingresos totales municipales y participación del FCM (\$2019.), donde se observa que estos valores se han mantenido relativamente constantes a lo largo del tiempo. De ahí la importancia de estudiar cuáles son las principales decisiones

estratégicas financieras que declaran tomar los municipios para gestionar de sus ingresos propios permanentes y conocer cuáles son las principales trabas para una mejor recaudación.

Por otro lado, un argumento utilizado frecuentemente para incentivar la descentralización de los recursos públicos es su uso eficiente, dado que estos estarían focalizados para proveer bienes y servicios acordes a la especificidad que cada comunidad demanda al mismo tiempo que se reduce la discrecionalidad del gobierno central para definir y distribuir los ingresos y gastos locales (Horst, 2009).

Una forma de medir la descentralización fiscal es mediante la relación existente entre los ingresos subnacionales versus el ingreso público total. Según cifras de la OECD (2018), los ingresos locales en nuestro país representan un 16,5% del ingreso público total, cifra muy inferior al promedio del resto de los países miembros (42,4%). Chile es uno de los países con menores niveles de ingresos subnacionales respecto a los ingresos públicos, situación que dista de países tales como Japón (43,5%), Suecia (48,5%) y Dinamarca (66,1%) (OECD *countries*, 2018).

Estas cifras reflejan la baja distribución de recursos y de ingresos locales y, por consiguiente, el bajo nivel de descentralización fiscal de Chile respecto a otros países con mayor nivel de desarrollo. No obstante, se debe señalar que una solución integral a este diagnóstico no debería solo considerar aumentar los ingresos locales y generar una mejor redistribución de estos (ver capítulos 2 y 3), sino también fortalecer la capacidad institucional de tal forma que esta permita gestionar dichos recursos de manera eficiente. Factores tales como las estructuras organizacionales, los recursos físicos y humanos disponibles o bien la economía política, hacen de la “buena administración” un tema complejo a nivel municipal y, por tanto, “no tiene sentido mejorar el financiamiento a las municipalidades si eso no va acompañado de mejoras en la gestión y servicios que entregan los municipios” (Bernstein e Inostroza, 2009, p. 273).

En suma, el abordaje del bajo desempeño del país en materia de descentralización fiscal debe abordarse de manera integral, considerando no solo un aumento en los recursos que a nivel local debiesen ser administrados, sino que también el fortalecimiento de las capacidades institucionales para poder gestionarlos de manera efectiva y eficiente.

5.3. PROBLEMA Y MOTIVACIÓN DE ESTUDIO

La autonomía fiscal no sólo está relacionada con la flexibilidad que tengan los gobiernos locales para definir en qué gastar, sino que también está determinada por las decisiones que se toman a nivel local, por ejemplo, para determinar los niveles de recaudación necesarios para satisfacer las demandas locales de forma eficiente y eficaz. Bajo esta lógica, es esperable que las respuestas a las demandas locales estén más próximas al óptimo en la medida que aumente el nivel de autonomía. Lamentablemente, los municipios en Chile se caracterizan por una gran dependencia de algunas fuentes de ingresos en las cuales no son actores relevantes (ver Capítulo 2). Como resultado, aparentemente un gran número de municipios tienden a comportarse como “receptores”, y no como “recaudadores” o “gestores” de ingresos.

Gran parte de los Ingresos Propios Permanentes (IPPs) en el país se encuentran altamente determinados según lo establecido en la normativa vigente, dejando un limitado espacio de acción para los municipios. Tanto la base impositiva como las tasas de impuestos, permisos, patentes y derechos son definidos por distintas leyes a nivel nacional, “desestimando el costo de los servicios entregados a financiar con la recaudación municipal”

(Henríquez y Fuenzalida, 2011, p. 8). Horst (2009), por su parte, señala que este hecho es una restricción para los municipios, limitando su autonomía, debido a que no existe total libertad para la definición de los ingresos necesarios para la satisfacción de la demanda por bienes y servicios de la comuna. Dicho de otro modo: la estimación de los recursos necesarios que realiza cada municipio no está determinado necesariamente de las prioridades o preferencias de sus habitantes, sino que, más bien, “cuentan con un cierto nivel de recursos y en función de ello deciden en qué y cómo ser gastados” (Horst, 2009, p. 218). Ahora bien, es cierto que tener un determinado nivel de ingreso, que puede ser menor o mayor, no restringe las preferencias o prioridades, pero sí las acota o reduce sus posibilidades. Para ilustrarlo, a continuación, se mencionan dos ejemplos:

1. Los impuestos territoriales: Estos corresponden a impuestos fijados por la Ley Nº17.235 sobre Impuesto Territorial. Los parámetros considerados para su cálculo (avalúo fiscal, los montos afectos, tasas impositivas, etc.) son fijados por el Servicio de Impuestos Internos. Luego, es probable que existan municipios que opten por ser meros “receptores” de este ingreso (rol pasivo) debido a que no poseen incentivos claros para tomar una posición fiscalizadora.
2. Los valores de las patentes comerciales: Estos están establecidos por el D.L. Nº3.063 sobre Rentas Municipales, donde se especifica que el valor anual de una patente es equivalente a un monto entre 0,25% y 0,5% del capital propio del contribuyente que la solicita, sin que esta pueda ser inferior a una unidad tributaria mensual ni superior a ocho mil unidades tributarias mensuales.

Todavía se reconoce ampliamente que el conocimiento de los procesos de toma de decisiones estratégicas es limitado y se basa principalmente en estudios normativos o descriptivos y en supuestos, la mayoría de los cuales no se han probado (Papadakis, Lioukas y Chambers, 1998). A pesar del papel crucial de las decisiones estratégicas, la investigación del proceso de estrategia no se ha apartado significativamente de una etapa en la que se basa en “paradigmas maduros y supuestos incompletos” (Eisenhardt y Zbaracki, 1992: 17).

En este contexto, el fenómeno que se busca explorar en el presente capítulo se centra en estudiar los procesos de las principales decisiones financieras a nivel municipal. En particular, esta investigación examina **cuáles son las principales decisiones estratégicas financieras tomadas por los tomadores de decisiones en los municipios**, explora **cómo operan estos procesos**, qué **actores son determinantes** en ellos –en la práctica– y los factores que inciden en dichas decisiones. Mientras otros capítulos de este informe abordan aspectos institucionales de cómo pueden incrementarse los recursos a nivel municipal y cómo pueden distribuirse mejor, este capítulo explora las decisiones *al interior* de los municipios, y cómo, desde esta perspectiva, es posible mejorar la gestión financiera de los gobiernos locales del país.

5.4. REVISIÓN DE LITERATURA

5.4.1. Procesos de toma de decisión

Los procesos de toma de decisión son procesos de elección en los cuales se consideran diversos factores, con el objetivo de tomar decisiones más racionales o bien, la más racional. Según Papadakis, Lioukas y Chambers (1998) un proceso de toma de decisiones no solo considera la etapa de decisión, sino que está formado por 7 dimensiones o áreas de estudio:

- **Comprensión o racionalidad:** Se miden cinco etapas en el proceso de decisión estratégica (es decir, el diagnóstico de la situación, la generación alternativa, la evaluación alternativa, la toma de la decisión final y la integración de la decisión). Para cada una de estas etapas, se miden en escalas tipo Likert de 5 puntos el alcance de las reuniones programadas, la asignación de la responsabilidad principal, las actividades de búsqueda de información, el uso sistemático de fuentes externas, los empleados involucrados, el uso de consultores especializados, los años.
- **Información financiera:** mide el grado de actividades de información financiera.
- **Formalización/estandarización de las reglas:** mide el grado de formalización de la regla durante la creación de la decisión estratégica. Los ítems de muestra incluyen: el grado en que existe un procedimiento escrito que guía el proceso, (2) la existencia de un procedimiento formal para identificar formas alternativas de acción, (3) procedimientos formales de selección, (4) documentos formales que guían la decisión final, (5) criterios predeterminados para la evaluación de la decisión estratégica.
- **Descentralización jerárquica:** mide el alcance de la descentralización vertical de la toma de decisiones durante todas las fases del proceso.
- **Comunicación lateral:** mide el grado de participación equilibrada de todos los departamentos principales en las cinco etapas adoptadas del proceso. Los departamentos principales incluyen: finanzas: contabilidad, producción, marketing, ventas, personal y departamento de compras.
- **Politización:** miden el grado de formación de la coalición, el grado de negociación que tiene lugar entre los participantes principales, el grado de resistencia externa que se encuentra y, finalmente, el grado de interrupción del proceso.
- **Discrepancia de resolución de problemas:** mide el grado de disensión en la resolución de problemas durante las etapas iniciales del proceso: el grado de desacuerdo en '1' los objetivos buscados por la decisión, '2' la metodología adecuada a seguir y '3' la correcta solución al problema.

Estas dimensiones están relacionadas con una serie de factores que pertenecen a las siguientes categorías: (i) características específicas de la decisión (relacionadas con el momento de la decisión, o la naturaleza o tipo de la decisión), (ii) características de la alta gerencia que toma las decisiones y (iii) factores contextuales, es decir, entorno corporativo externo y características internas de la empresa (como sistemas, rendimiento, tamaño, propiedad) (Papadakis, Lioukas y Chambers, 1998).

Por su parte, Schneider y De Meyer (1991), también propusieron un modelo integrador similar, esperando que estos factores influyeran en los procesos estratégicos: (1) características individuales y dinámicas de grupo de los directivos; (2) contexto organizacional interno; y (3) factores externos (ambientales).

5.4.1.1. Factores de la alta gerencia

Respecto a las decisiones propias del individuo (características de la alta gerencia) se ha argumentado que la forma en que los directivos entienden, clasifican y etiquetan una decisión en las primeras etapas del proceso de la toma de decisiones estratégicas influye de manera significativa en las respuestas posteriores de la organización (Dutton, 1993; Fredrickson, 1985; Mintzberg et al., 1976). Por ejemplo, hay evidencia de que, si una decisión se percibe como una crisis, entonces las acciones que ese individuo tomará serán distintas si se comparan con las de un individuo tomaría si la decisión se percibe como una oportunidad (Jackson y Dutton, 1988; Milburn, Schuler y Watman, 1983). Fredrickson (1985) encontró que cuando las decisiones se

interpretaban como amenazas en lugar de oportunidades, la siguiente toma de decisiones se caracteriza por una mirada más amplia e integradora.

Además, las decisiones estratégicas tienen un componente de comportamiento endógeno, y en parte reflejan la idiosincrasia de quienes toman las decisiones (Child, 1972; Cyert y March, 1963). Varios estudios amplían aún más este argumento y sostienen que el papel de los altos directivos o el "liderazgo estratégico" es lo suficientemente importante como para determinar el contenido y el proceso de la estrategia (Child, 1972; Hambrick y Mason, 1984; Miller y Toulouse, 1986).

5.4.1.2. Factores internos y externos.

Sin embargo, existen contraargumentos para la efectividad del liderazgo. Stein, al estudiar el proceso de decisión estratégica, llegó a la conclusión de que "el liderazgo no constituye un dominio contextual significativo que influya en los procedimientos estratégicos" (Stein, 1980: 332). La misma visión también ha sido apoyada por Lieberson y O'Connor (1972), y Hannan y Freeman (1977) argumentando que son los factores como las características específicas de la decisión y el contexto interno y externo de la organización los tienen el mayor impacto en el proceso de toma de decisiones estratégicas.

Muchos investigadores se han referido a aspectos de la influencia contextual en los procesos de toma de decisiones estratégicas (por ejemplo, Beach y Mitchell, 1978; Billings, Milburn y Schaalman, 1980; Bryson y Bromiley, 1993; Dutton, Fahey y Narayanan, 1983; Hitt y Tyler, 1991). Pettigrew (1990) sugiere que además del contexto, se debe considerar el papel y la importancia de la naturaleza del problema de decisión en la configuración del proceso.

5.4.1.3. Integración entre los factores individuales, internos y externos.

Según Papadakis, Lioukas y Chambers, (1998) una integración de estos dominios contextuales en un marco más amplio parece una vía prometedora para la investigación. Dicho marco debe combinar al menos las siguientes perspectivas básicas:

- Una "perspectiva de decisión individual", de "elección estratégica o de gestión", de "determinismo ambiental".
- Una "perspectiva de características de la organización y disponibilidad de recursos".

Estos autores demuestran que las características genéricas de una decisión estratégica, como su magnitud percibida de impacto, frecuencia/familiaridad, su incertidumbre, su componente de amenaza/crisis, y si surge a través de la disciplina del sistema de planificación de la organización, influyen significativamente en las dimensiones del proceso de toma de decisiones, junto a otros factores ambientales, organizacionales y de gestión.

Por su parte, Meyer y Goes (1988), concluyen que el entorno, la organización y el liderazgo en conjunto no eran buenos predictores, sobre todo en el área de innovación, a diferencia de los atributos más innatos de las decisiones, mientras que Hitt y Tyler (1991) encontraron que las características demográficas de los líderes (es decir, el tipo de educación académica, el lugar de origen y dónde viven) influyeron en los modos de toma de decisiones estratégicas.

Este es un problema importante que debe resolverse empíricamente. La influencia de la alta dirección en las decisiones estratégicas (en particular, en la toma de decisiones financieras) sigue sin estar del todo clara.

Papadakis, Lioukas y Chambers (1998) plantean que, en general, se respalda la opinión de que para comprender en profundidad los procesos de decisiones estratégicas, se necesita un modelo integrador que incluya factores específicos de la decisión, la gestión, el medio ambiente y la organización (ver Ilustración 5.1). Resultados sugieren que los procesos de toma de decisión estratégicos están moldeados por la interacción de estos factores. Ni el modelo de control externo (entorno), ni el modelo de elección estratégica (tomadores de decisiones), ni el modelo de inercia corporativo (tamaño), ni la disponibilidad de recursos (desempeño), explican adecuadamente el comportamiento real de la toma de decisiones estratégicas por sí solos.

En el sector público, el modelo tradicional de gobierno local, en el que los representantes son elegidos para tomar decisiones en nombre de los ciudadanos con poca o ninguna contribución de esos ciudadanos entre las elecciones, sigue siendo el que prevalece en muchos países. Idealmente, los sistemas de gobierno local complementan las elecciones periódicas con espacios de consultas y de participación de ciudadanía de manera sistemática e inclusiva. Esto es necesario para que los elegidos puedan tomar decisiones de manera informada y representativa. Debe haber, sin embargo, un equilibrio. La consulta y la participación revelan puntos de vista y prioridades muy diferentes y a menudo irreconciliables. Al final, los elegidos son responsables de tomar las decisiones, pero tienen que hacerlo sobre la base de un conocimiento suficiente de la gama de puntos de vista de sus ciudadanos. Las elecciones periódicas solas son insuficientes para eso (Devas y Grant, 2003).

Un buen gobierno local también requiere mecanismos para la rendición de cuentas a los ciudadanos locales más allá de la oportunidad de una vez cada 4 o 5 años para votar a un representante. La rendición de cuentas requiere información de acceso público sobre la disponibilidad y el uso de los recursos, y sobre las formas en que se proporcionan los servicios. También requiere la institucionalización de mecanismos de verificación por parte de quienes tienen las habilidades necesarias, como auditores e inspectores, para que los ciudadanos puedan confiar en la información que reciben. Tales elementos faltan en los sistemas de gobierno local en muchos países en desarrollo (Devas y Grant, 2003).

Además, autores plantean que se pueden obtener mejores prácticas en la probidad financiera y un aumento en la responsabilidad de la implementación de políticas si la solidez de la relación entre el gobierno central y el local es buena, debido a que el primero puede monitorear al segundo; además de que esto podría asegurar la existencia de sistemas seguros y adecuados para asignar recursos administrativos y financieros (Crook y Sverrisson, 2002).

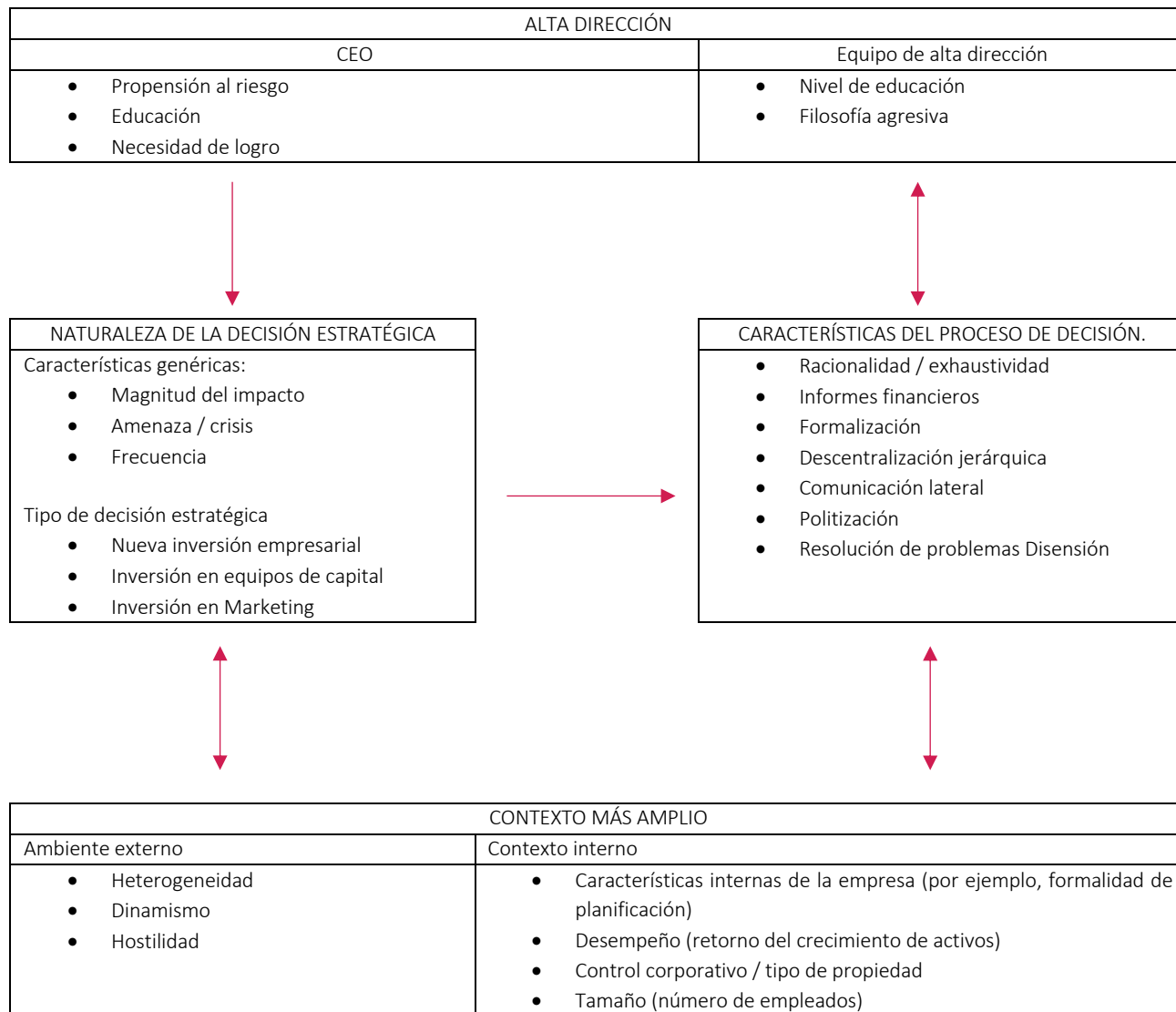
Finalmente, la literatura destaca tres marcos conceptuales útiles para pensar acerca de los procesos de toma de decisión con el fin de comprenderlos de mejor manera: políticas y poder; racionalidad y racionalidad acotada y el tacho de la basura.

- Política y poder: Las decisiones (y en particular, las decisiones financieras) naturalmente también se ven afectadas por factores políticos. Los tomadores de decisiones poseen ideologías o responden a coaliciones con ideologías con intereses particulares, que motivan que la toma de decisión apunte a determinadas direcciones, que no necesariamente son iguales que las direcciones que se tomarían individualmente o a las decisiones óptimas. Eisenhardt y Zbaracki (1992) explican que, en el modelo político, las personas son individualmente racionales, pero no colectivamente debido a que las

organizaciones son coaliciones de personas con intereses en conflicto. Es por esto por lo que, si bien, las decisiones siguen los deseos y elecciones de las personas más poderosas (o con capacidad de generar negociaciones más grandes y fuertes), existen otras que buscan cambiar las posiciones de poder participando en tácticas políticas como la formación de coaliciones, el uso estratégico de información o el manejo de información privilegiada (otros tipos de negociaciones).

- La racionalidad acotada plantea que los actores entran en situaciones de decisión con objetivos conocidos, pero que tratan de recopilar la mayor cantidad de información relativa con el objetivo de tomar la decisión más acertada, ya que nunca se cuenta con toda la información al alcance de la mano, para finalizar eligiendo la opción óptima según su criterio (Anderson, 1983). Pinfield (1986) plantea que existen limitaciones cognitivas que influyen en la elección de la mejor decisión ya que sus objetivos no son claros y cambian con el tiempo, por lo que el análisis de alternativas es limitado. Dean y Sharfman (1992) descubrieron que los entornos amenazantes, la alta incertidumbre y el control externo disminuían la racionalidad.
- Tacho de la basura: las decisiones se producen como resultado de una interacción entre diversos factores como los problemas cambiantes, las oportunidades de elección, las soluciones y las personas (elementos característicos de este marco conceptual).

Ilustración 5.1 Factores que influyen en los procesos estratégicos de toma de decisiones.



Fuente: Papadakis, Lioukas y Chambers (1998).

5.5. METODOLOGÍA

5.5.1. Selección preliminar de municipios

Para cumplir con el propósito de este capítulo, el análisis se realiza en función de una muestra de casos basada en la tipología de municipios que actualmente tiene la SUBDERE para distribuir anualmente el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM) para obtener una representatividad más precisa de los municipios examinados. La categorización anterior, divide las comunas de Chile en 5 grupos, diferenciados según tamaño de la comuna y nivel de desarrollo de esta.

Para la primera fase exploratoria, la selección de la muestra se hace por motivos de conveniencia geográfica, por lo tanto, solo se seleccionan municipios pertenecientes a la Región Metropolitana (RM), donde 34 de sus

52 comunas se encuentran en el primer grupo de la tipología (grandes comunas metropolitanas con alto y (o medio desarrollo). Es por lo anterior que se entrevista a al menos una municipalidad de cada uno de los grupos definidos en la caracterización mencionada.

El levantamiento de datos para esta etapa de la investigación se lleva a cabo mediante la realización de entrevistas semiestructuradas a directivos relacionados con la toma de decisiones estratégicas financieras dentro del municipio. Es por ello por lo que los entrevistados son los administradores municipales, los secretarios municipales y directores de administración y finanzas (DAF), con el objetivo de identificar dichas decisiones estratégicas que resultan más importantes para los distintos municipios, así como los factores que influyen en dichas decisiones. En la Tabla 5.1. Entrevistas realizadas se presentan los cargos entrevistados de los distintos municipios según la tipología FIGEM.

Tabla 5.1. Entrevistas realizadas

Cargo	Tipo de comuna	Municipalidad	Día
Administrador municipal	Grupo 1. Grandes Comunas Metropolitanas con Alto y/o Medio Desarrollo	C	24/10/18
Secretario municipal	Grupo 1. Grandes Comunas Metropolitanas con Alto y/o Medio Desarrollo	C	24/10/18
Administrador municipal	Grupo 3: Comunas Urbanas Medianas, con Desarrollo Medio	A	30/10/18
Director de Rentas	Grupo 1: Grandes Comunas Metropolitanas con Alto y/o Medio Desarrollo	D	31/10/18
DAF	Grupo 1: Grandes Comunas Metropolitanas con Alto y/o Medio Desarrollo	C	16/11/18
Administrador municipal	Grupo 5: Comunas Semi Urbanas y Rurales con Bajo Desarrollo	E	20/11/18
Administrador municipal	Grupo 4: Comunas Semi Urbanas y Rurales, con Desarrollo Medio	F	22/11/18
Administrador municipal	Grupo 1. Grandes Comunas Metropolitanas con Alto y/o Medio Desarrollo	B	09/01/19
DAF	Grupo 4: Comunas Semi Urbanas y Rurales, con Desarrollo Medio	G	10/01/19
DAF	Grupo 1. Grandes Comunas Metropolitanas con Alto y/o Medio Desarrollo	H	26/02/19
Director de Rentas	Grupo 1. Grandes Comunas Metropolitanas con Alto y/o Medio Desarrollo	D	27/02/19
Ex – DAF	Grupo 1. Grandes Comunas Metropolitanas con Alto y/o Medio Desarrollo	I	05/03/19

Fuente: Elaboración propia

Las entrevistas se realizan en intervalos de tiempo separados con el fin de analizar las respuestas de los actores entrevistados y de esta manera mejorar las preguntas e identificar nuevos temas que pueden ser abordados en las siguientes entrevistas.

Con las entrevistas, lo que se busca es comprender cuáles son las decisiones financieras estratégicas fundamentales, declaradas en los municipios y comprender así, el proceso de toma de decisiones financieras en los municipios. Asimismo, estas instancias de levantamiento de información primaria permitieron conocer a los tomadores de decisiones financieras y cuál es la incidencia que tienen sus labores en las decisiones municipales.

Las entrevistas son grabadas y, además, se toman apuntes de las ideas más relevantes. Así, los apuntes son complementados posteriormente con nuevas rondas de escucha de los audios registrados. En la Tabla 5.2. se encuentran las preguntas realizadas específicamente.

Tabla 5.2. Pauta de entrevistas a directivos municipales.

<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál de los principales IPP supone tomar decisiones relevantes? • ¿Podría listar las principales decisiones que se toman en relación con (citar fuente de ingreso)? • ¿Quiénes toman estas decisiones? • ¿Qué tipo de información, supuestos u otros elementos se utilizan para apoyar la toma de estas decisiones? • ¿Qué otros aspectos pueden afectar la toma de estas decisiones? • ¿Bajo qué procedimientos se toman estas decisiones? • ¿Qué otra fuente de ingreso tiene una relevancia importante para el municipio y supone tomar decisiones estratégicas? • ¿En qué medida usted, como directivo municipal, tiene espacios de discrecionalidad para tomar decisiones estratégicas que apunten a mejorar la gestión financiera de su municipio? • ¿Cuáles son esas decisiones estratégicas que usted toma para mejorar la gestión financiera municipal? <ul style="list-style-type: none"> ○ ¿Me podría explicar con más detalle esta(s) decisión(decisiones) financiera(s)? ○ ¿Qué normas (leyes, ordenanzas, etc.) considera para su decisión? ○ ¿Quiénes también incluyen y/o participan de esta decisión (antes o después en el proceso)? ○ ¿Qué factores críticos influyen en su decisión? • ¿Existen otras decisiones estratégicas que usted tome para mejorar la gestión financiera de su municipio que no mencionó antes? [A continuación, aparece un listado sobre ámbitos de decisiones financieras que pueden ayudar a identificar alguna decisión adicional]. <ul style="list-style-type: none"> ○ Ingresos municipales: ¿qué fuentes de ingreso pueden afectarse sustantivamente por sus decisiones? ○ Gastos: ¿infraestructura, RRHH? ○ Inversión y “endeudamiento” ○ Otras
--

Fuente: Elaboración propia.

Como complemento de las entrevistas semiestructuradas se recopilan diversas fuentes de información secundaria, como informes, leyes, decretos y otros.

Para efectos de este estudio, el análisis se centra en encontrar hallazgos cruzando 2 dimensiones. La primera son las decisiones estratégicas financieras declaradas por los entrevistados junto con la identificación de los factores que influyen en ellos y la segunda dimensión son los principales factores que, según la literatura, influyen en los procesos de toma de decisiones.

5.5.2. Encuesta nacional a directivos municipales

Como se mencionó en la sección Encuesta nacional a directivos municipales, el proyecto consideró el diseño y el levantamiento de una encuesta electrónica destinada a aquellos cargos relacionados con la toma de decisiones financiera dentro de los municipios del país. La encuesta, además de incluir preguntas de caracterización, de la importancia de asuntos específicos para la gestión financiera y de conocimiento financiero, incorporó 4 experimentos de viñeta, con distintos escenarios y situaciones aleatorias.

Para más información acerca de la metodología general y el público objetivo de la encuesta, sus preguntas y la explicación de los 4 experimentos de viñeta, revisar el anexo Metodología de la Encuesta nacional a directivos municipales.

Para efectos de este capítulo, se presentan los resultados de los experimentos 3 y 4, que tienen relación con la toma de decisiones financieras dentro de los municipios en distintos escenarios hipotéticos.

5.6. RESULTADOS

5.6.1. Resultados generados a partir de la encuesta

5.6.1.1. Importancia de distintos asuntos para la gestión financiera municipal

Al responder la pregunta acerca de cuán importantes son los siguientes asuntos para la gestión financiera del municipio (descritos en la Tabla 5.3) se obtienen resultados de interés acerca de la valoración declarada por parte de los encuestados (N = 369). El asunto que obtuvo mayor promedio de valoración (de 1: Nada importante hasta 10: Muy importante) fue la insuficiencia de competencias técnicas de los equipos municipales, relativo a temas de gestión financiera, con un promedio de 8,27. El que obtuvo un segundo mayor promedio en la importancia para la gestión financiera fue el asunto del mal diseño del Fondo Común Municipal.

Por su parte, el asunto que obtuvo un menor promedio fue la baja posibilidad de aumentar ingresos y/o disminuir costos municipales mediante redes de asociación municipal, con una valoración de 7,22¹⁰.

Tabla 5.3. Valoración de importancia de distintos asuntos para la gestión financiera municipal

Asunto	Promedio	Desviación estándar
Insuficientes competencias técnicas de los equipos municipales relacionados con temas de gestión financiera	8,27	2.08
Mal diseño del Fondo Común Municipal	7,95	2.33
Altas barreras operacionales para que el municipio pueda gestionar la cobranza de impuestos y sus servicios	7,73	2.31
Vulnerabilidad de la gestión financiera a ciclos políticos	7,36	2.60
Inadecuados incentivos de municipios para recaudar más ingresos	7,62	2.52
Baja posibilidad de aumentar ingresos y/o disminuir costos municipales mediante redes de asociación municipal	7,22	2.51

Fuente: Elaboración propia.

Por último, y antes de describir los resultados de los experimentos, la encuesta incorporó preguntas acerca de conocimientos en financiamiento municipal en Chile y preguntas en habilidades en las finanzas.

5.6.1.2. Conocimientos en financiamiento municipal en Chile

En la Tabla 5.4 se tiene que en las primeras dos preguntas los porcentajes de respuesta son similares tanto para la alternativa verdadera como para la alternativa falsa. Esto demuestra que no es clara la respuesta correcta para todos los funcionarios municipales. Para la tercera pregunta, se tiene que sí existe una diferencia importante entre ambas opciones, sin embargo, el porcentaje de gente que responde incorrectamente la

¹⁰ Al compararse la distribución de respuesta del primer asunto frente a cada una de las otras distribuciones, resulta en diferencias significativas. No ocurre de la misma manera para el último asunto, que sólo al compararse a cada uno de los tres más valorados resulta en diferencias significativas.

pregunta es más del 10%. Esto deja en evidencia que hay temas acerca de los temas financieros municipales que no son de igual conocimiento para todos y por tanto serían áreas de mejora al interior de los municipios del país.

Tabla 5.4. Porcentaje de respuestas de verdadero y falso para las preguntas de conocimientos en financiamiento municipal en Chile

Pregunta (de verdadero o falso)	Porcentaje de respuestas Falsas	Porcentaje de respuestas Verdaderas	N
Si un municipio aumenta ingresos por mayor cantidad de predios afectos, también tendría que contribuir más al Fondo Común Municipal	44,98%	55,02%	249
El valor de las patentes comerciales puede variar entre el 2,5 por mil y el 5 por mil sobre el valor del capital propio de cada contribuyente. Este valor no tiene restricciones mínimas ni máximas	45,16%	54,84%	248
Un municipio no puede cobrar derechos por publicidad y/o propaganda	86,80%	12,20%	250

Fuente: Elaboración propia.

5.6.1.3. Habilidades generales en finanzas

Como se observa en la Tabla 5.5, en las 4 preguntas planteadas sobre habilidades financieras, solo un 1% respondió incorrectamente a la pregunta n°1, un 5% respondió incorrectamente la pregunta n°2, un 9,62% respondió incorrectamente la pregunta n°3, un 3% respondió incorrectamente la pregunta n°4, y finalmente, un 13% respondió incorrectamente la pregunta n°5.

A pesar de ser preguntas de conocimiento financiero básico, en algunas de ellas, cerca de un 10% tuvo incorrecta la respuesta. Esto, junto con la pregunta anterior acerca de los conocimientos en financiamiento municipal en Chile, pueden explicar la alta valoración declarada en la Tabla 5.3. al asunto de “Insuficientes competencias técnicas de los equipos municipales relacionados con temas de gestión financiera”.

Tabla 5.5. Porcentaje de respuestas correctas e incorrectas para las preguntas de habilidades financieras.

N	Pregunta	% Correctas	% Incorrectas	N
1	Imagine que cinco hermanos reciben un regalo de \$1.000 para todos. Si los hermanos deben dividirse el dinero en partes iguales, ¿cuánto recibiría cada uno?	98,82%	1,18%	254
2	Suponga que usted invierte \$100.000 en una cuenta de ahorro que tiene una tasa de interés del 2% anual. Usted no efectúa ningún otro depósito en la cuenta de ahorro ni tampoco retira dinero de ella. ¿Cuánto habrá en la cuenta cumplido el primer año del depósito, una vez que el pago de intereses haya sido efectuado?	95,10%	4,90%	245
3	Una inversión financiera con un alto retorno probablemente sea de alto riesgo (V o F)	90,38%	9,62%	239
4	Una alta inflación significa que el costo de la vida está aumentando (V o F)	96,64%	3,36%	238
5	Es menos probable perder todo el dinero invertido si se invierte en más de un lugar (V o F)	86,67%	13,33%	240

Fuente: Elaboración propia.

5.6.1.1. Resultados del Experimento 3

El tercer experimento consistió en cómo creía el funcionario que debía distribuirse el gasto de su municipio entre 6 distintas áreas de gestión (gestión interna, servicios a la comunidad, programas sociales, actividades municipales, programas culturales y programas recreacionales) en función de escenarios hipotéticos que representaban distintos grados de presión política para quienes contestaban. En particular, este experimento

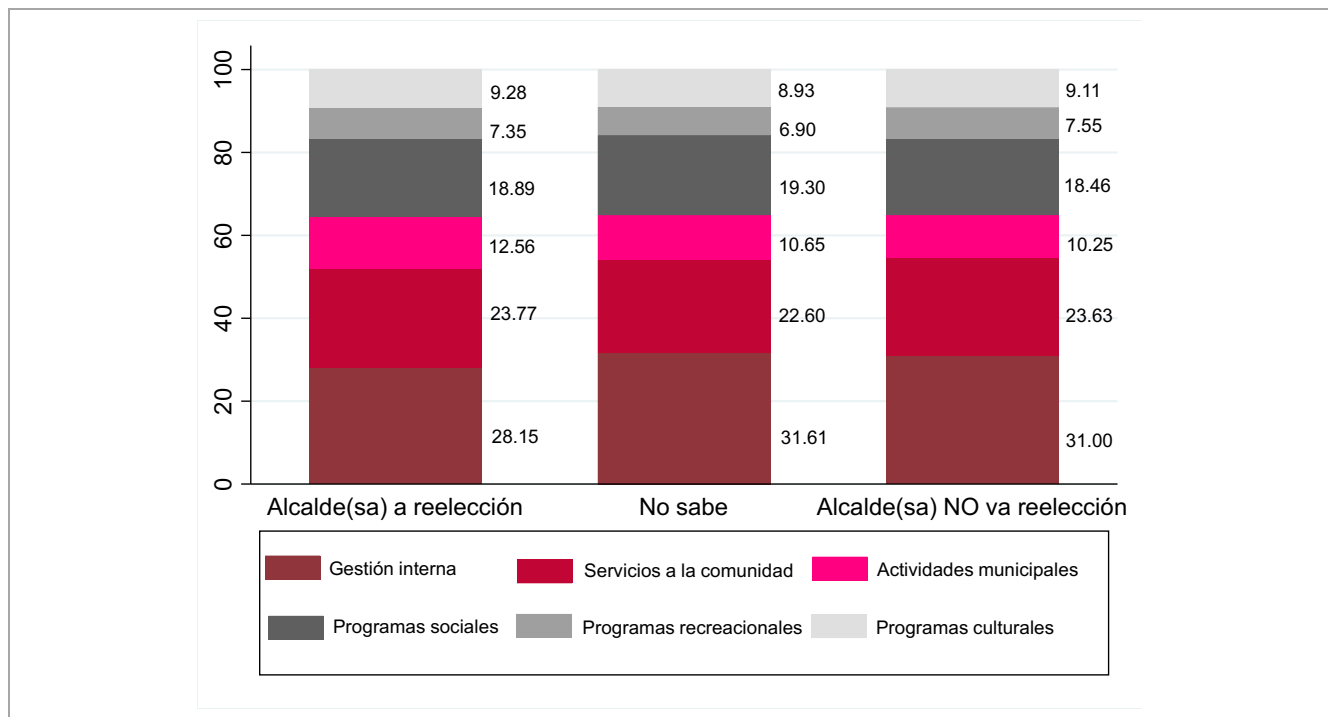
contaba con 3 escenarios asignados de manera aleatoria (cada participante fue expuesto solamente frente a un escenario):

- Escenario 1: El(la) funcionario(a) sabía que el(la) alcalde(sa) de su municipio iba a la reelección.
- Escenario 2: El(la) funcionario(a) no sabía si el(la) alcalde(sa) de su municipio iba o no a la reelección.
- Escenario 3: El(la) funcionario(a) sabía que el(la) alcalde(sa) no iba a la reelección.

El experimento fue respondido por 306 personas. El escenario 1 con un tamaño muestral de 99, y el escenario 2 y 3 con un tamaño muestral de 103 y 104 personas, respectivamente.

De la Ilustración 5.2 se observa que los encuestados varían levemente la respuesta del gasto en función de los escenarios planteados. Sin perjuicio de lo anterior, existen unas leves diferencias esperable, que no son estadísticamente significativas (ver Tabla 5.6). Por ejemplo, si el funcionario sabe que el alcalde de su municipio va a la reelección entonces el gasto disminuye en gestión interna y aumenta en aspectos como servicios a la comunidad y actividades municipales.

Ilustración 5.2. Diferencia del gasto declarado entre los distintos escenarios del experimento.



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.6. Análisis de Varianza (ANOVA).

Fuente	SS	F	Prob > F
Entre grupos	10.7183	0.02	0.9781
Intra grupos	73181.3993		
Total	73192.1176		

Fuente: Elaboración propia

5.6.1.2. Resultados del Experimento 4

El cuarto y último experimento consistió en consultar cuán distinto creía el(la) funcionario(a) que sería el saldo inicial de caja informado a la Contraloría respecto del saldo inicial de caja efectivo de su municipio en función de un escenario hipotético planteado. El experimento contaba de dos escenarios posibles, que se asignaron aleatoriamente entre los participantes de la encuesta (cada participante fue expuesto solamente frente a **un escenario**):

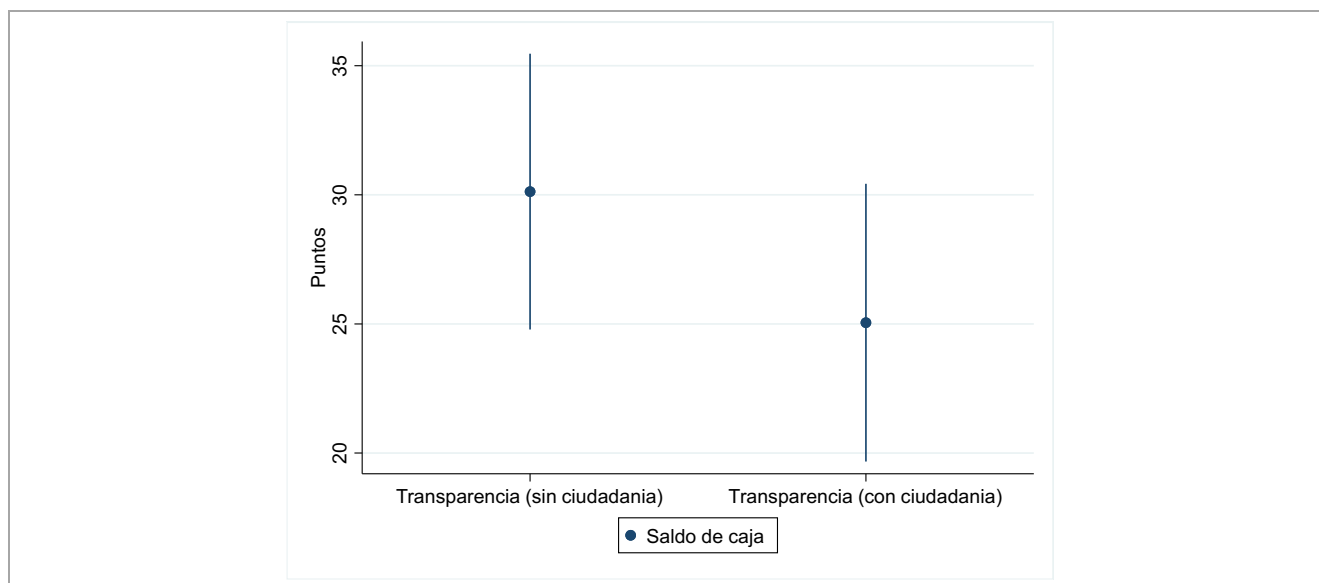
- Escenario 1: La cifra estimada solo era informada a la Contraloría y a todas aquellas entidades a las que el municipio reporta esta información, tal como ocurre regularmente.
- Escenario 2: La cifra estimada era informada a las mismas instituciones del escenario 1, pero además el monto era publicado en una nueva plataforma web que facilitaba el acceso, la visualización y la comprensión de datos sobre finanzas y presupuesto municipales a la ciudadanía.

El experimento fue respondido por 288 personas. El escenario 1 con un tamaño muestral de 145, y el escenario 2 con un tamaño muestral de 143.

De la Ilustración 5.3 se observa que los encuestados variaron la respuesta en los dos escenarios planteados. El saldo inicial declarado versus el ejecutado, en promedio, se desvía en 5 puntos más para quienes estuvieron en el escenario en que solo declaraban el saldo estimado a Contraloría y entidades a fines. Es decir, es esperable que el saldo inicial se vea más ajustado y con una desviación menor para el caso en que debe presentarse a la ciudadanía como un acto de transparencia, sin embargo, las diferencias, no son estadísticamente significativas (ver Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.7), por lo que no es posible concluir que el saldo inicial de caja informado versus el saldo efectivo del municipio varíe en relación con si se muestra o no a la ciudadanía además de las entidades regulares.

Ilustración 5.3. Diferencia del saldo declarado saldo inicial de caja informado a la Contraloría respecto del saldo inicial de caja efectivo del municipio entre los distintos escenarios del experimento.



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.7. Test t del experimento 2

Escenario	N	Promedio	Error estándar	Desviación estándar	[95% Conf. Interval]	
Alcalde reelecto	145	30.1241	2.7940	33.6445	24.6015	35.6467
Alcalde NO reelecto	143	25.0489	2.6460	31.642	19.8182	30.2796
Diferencia		5.0751	3.8497		-2.5022	12.6526
Ha: diff ≠ 0	Pr(T > t) = 0.1885					

Fuente: Elaboración propia

5.6.2. Principales decisiones estratégicas financieras identificadas

Esta sección presenta aquellas decisiones financieras que fueron identificadas como estratégicas para las municipalidades en las entrevistas realizadas. Sin perjuicio de que para cada municipio puedan existir otras decisiones estratégicas por la naturaleza de su contexto, a continuación, se detallan aquellas que fueron comunes para todos los municipios entrevistados: a) capacitaciones enfocadas en las necesidades específicas del servicio, b) explorar fuentes de ingresos no convencionales para el aumento de recursos y c) mejorar la gestión de los gastos mediante la reducción de las barreras de cobros.

5.6.2.1. Capacitaciones enfocadas en las necesidades específicas del servicio:

No hay dudas que tener funcionarios mejor preparados para sus labores genera un mejor rendimiento a nivel organizacional en general, ya que los procesos y servicios se vuelven más eficientes y eficaces. Diversos entrevistados apuntaron a la significativa importancia que tiene la capacitación en los funcionarios municipales, precisamente para que puedan desempeñar más eficientemente sus labores, ya que tiene un efecto inmediato en los cambios de hábitos laborales individuales y en la implementación de buenas prácticas al interior del municipio. Además, según los resultados de la encuesta en la Tabla 5.3, se observa que la insuficiencia de competencias técnicas de los equipos municipales, relativo a temas de gestión financiera, es el asunto más importante para los encuestados para la gestión financiera municipal con un promedio de 8,27 sobre un máximo de 10 puntos, lo que suma a los resultados obtenidos en las preguntas de conocimiento en financiamiento municipal y habilidades financieras (Tabla 5.4 y Tabla 5.5 respectivamente), donde no había consenso de una respuesta correcta en varias de las preguntas.

Sin embargo, dichas instancias aparentemente no resultan del todo fructíferas si no son capacitaciones específicas para temáticas que son requeridas por los servicios o las funciones del municipio en particular. Los entrevistados declaran que las capacitaciones resultan una decisión estratégica debido a que estas generan constantemente mejoras en los municipios cuando se realizan, además de mencionar que cuando se capacita a la gente dedicada a las finanzas municipales, por ejemplo, la cobranza municipal funciona mejor y, por ende, aumentan las posibilidades de que el municipio recaude más ingresos (hipótesis que valdría la pena probar en futuros estudios).

Además, algunos entrevistados plantean que las capacitaciones se han vuelto estratégicas ya no sólo por la importancia que tiene la formación como tal, sino que también porque las capacitaciones son espacios de coordinación con otros actores relevantes en los procesos de recaudación y gestión municipal (como el juez de policía local, los carabineros, la PDI, la fiscalía, entre otros):

“(…) realizamos capacitaciones específicas, no solo de clima organizacional o atención de público que son de requerimientos más generales, sino que son capacitaciones que son requeridas por las necesidades del servicio.

Por ejemplo, el año pasado hicimos 2 capacitaciones con el juez de policía local, lo que significa que existe una mayor coordinación, lo que es bueno, porque pasa mucho que, si no hay una coordinación entre el inspector y el juez, entonces el juez no tiene conocimiento cuál es la línea estrategia de las multas y como lleva muchos años, entonces puede ser más “corazón de abuelita”, entonces es importante alinear al juez (...). En ese sentido son importantes las instancias de coordinaciones generadas por las instancias de capacitación (...). (Municipio H).

Los entrevistados declaran que estas instancias resultan claves para la reducción de costos y el potencial aumento de ingresos debido a las gestiones que se producen entre los distintos actores, ya que no se duplican tareas, se reducen los tiempos de tramitación y se cobra lo que se debe cobrar cuando todos los actores están alineados con los propósitos del municipio.

“Por eso es por lo que hay que poner una importante cantidad de incentivos, por ejemplo, con un subsidio del gobierno central para financiar las capacidades de coordinación, poner los equipos, etc., pero si alguien las financia [las instancias de coordinación] se reducirían los costos para el país, porque esos costos los paga el país, porque estamos pagando demás.” (Municipio I).

Por otro lado, al momento de hablar de los factores críticos, las capacitaciones son reconocidas en sí mismas por los entrevistados como uno que influye significativamente en la toma de decisiones estratégicas del municipio (en particular, financieras). Además, los recursos municipales y la falta de *expertise* técnica no permiten generar instancias de capacitación constantemente.

“(...) yo estuve un tiempo haciendo charlas para la AChM, y noté la poca capacitación que había por parte de algunos funcionarios municipales. Veo que hay una necesidad por una capacitación continua, no una escuela de verano... yo creo que sería bueno generar un programa continuo en el tiempo, desplazándose a regiones y trabajar en las regiones con sus realidades.” (Municipio I).

“Hice unas capacitaciones en una comuna rural y la persona que estaba a cargo de la dirección de finanzas no tenía claridad de lo que era un balance, porque tenía solo hasta cuarto medio, entonces eso no genera ninguna posibilidad de pensar soluciones en la reducción de tus gastos o aumento de ingresos”. (Municipio I).

5.6.2.2. Explorar fuentes de ingresos no convencionales para el aumento de recursos y/o aumentar la fiscalización:

La generación de más recursos para el municipio es un esfuerzo que permanentemente están haciendo los encargados de las finanzas municipales. Al respecto, una decisión estratégica consiste en aumentar esos ingresos desde fuentes no convencionales, es decir, desde aquellos ingresos propios permanentes no explorados a la fecha en el municipio, o bien, decisiones que están relacionadas con la fiscalización para el cobro efectivo que dejan importantes ganancias para el municipio.

Algunos alcaldes no se aventuran en tomar la decisión de fiscalizar aquellos ítems que no han sido supervisados debidamente (o que no han sido explorados), porque políticamente no “*resulta rentable*”. Hoy el gobierno central legisla sin criterio de financiamiento, y llegan leyes –responsabilidades– a los municipios que no son financiadas (o son financiadas por un corto periodo de tiempo), lo que los obliga, finalmente, a cobrar impuestos para poder financiar estas nuevas responsabilidades.

Si bien, algunos entrevistados mencionan que “*no existe la decisión estratégica de mejorar la recaudación, ya que sólo se busca optimizar el gasto*” (Municipio I), otros buscan formas de aumentar los ingresos bajo las reglas actuales, mejorando la calidad de los servicios entregados a la ciudadanía como una medida diferenciadora:

“¿Cómo aumentamos los ingresos por patente y como nos diferenciamos en el mercado? Se tiene que ofrecer un servicio, para que un contribuyente ponga sus oficinas aquí. El municipio no puede cobrar menos, así que la estrategia de diferenciación fueron los servicios”. (Municipio D).

En ese sentido, son diversas las experiencias de fuentes de ingresos no convencionales que han tenido buenos resultados en los municipios entrevistados. Por ejemplo, respecto a las patentes comerciales, el municipio D, cuenta su experiencia **respecto al cobro de derechos de publicidad**:

“Sólo el 20% estaba regularizado y el resto no, entonces se contrató a una empresa que fotografiara la publicidad de las calles, para así regularizarla y cobrarla. Los ingresos de derechos de publicidad aumentaron en más del doble en un año, con una inversión bastante menos a los recaudado. Eso sí, sin asociativismo los municipios más pequeños no tienen ninguna posibilidad de hacer algo así.” (Municipio D).

Por su parte los entrevistados de los municipios H e I, relatan la experiencia acerca de **cómo las sociedades de inversiones** no pagaban sus patentes debidamente, y que poner dar énfasis en esto podría aumentar los ingresos considerablemente.

“El tema de las sociedades de inversiones fue una pelea en el municipio, porque era un abuso. Si tú tenías una sociedad de inversiones, y te la llevabas a tu casa, no pagabas patente, aunque económicamente tenían actividad, entonces yo creo que hay que buscar una base de distribución del capital que sirva para todos los tipos de comercio, no sólo el comercio instalado. Si se tuviera que dar un ejemplo en términos de potenciales de recursos mejorando el reglamento, la eficiencia, yo creo que es sobre el 15% o tal vez más. Yo pillé una sociedad de inversiones tope (que le pagan 200 millones en patentes), que después de perseguirla, pagó, pero trajo un cambio de domicilio y se cambió a una calle sin número de otra comuna (...), entonces ¿por qué el SII acepta esos cambios de domicilio que se hacen vía web? (...) se pierde la empresa y nunca más no paga, ¿cómo se ubica después? Y para el SII la dirección es sólo un domicilio postal para mandarle cartas. No hay una uniformidad acerca de qué es el domicilio de una sociedad, y eso hay que llevarlo a ley.” (Municipio I).

En el mismo ejemplo del cobro de las patentes comerciales, el entrevistado del municipio H declara que no es la intención realizar una **guerra de precios con las otras comunas** bajando la tasa de impuestos, sino que en realidad lo que debería ocurrir es que se **regule a las sociedades de inversión** debidamente:

“En el año 2011, use instauró una interpretación de la ley en que sólo las sociedades de inversiones activas pagaban, por lo que las sociedades activas escondían los capitales y se declaraban pasivas, entonces se definió que todas pagaban. Además, algunas empresas migran a otras comunas, porque pagan menos patentes de las que pagan en esta comuna (...) y migran como sociedades corresponsales que implican 0 inversión (y que pueden funcionar en un buzón de correos de Chile), y eso es elusión. Nunca ha sido una posibilidad el bajar la tasa de impuesto, ya que no es la intención entrar en una guerra de precios con las otras comunas para atraer más empresas. Además, que el presupuesto en el ítem de ingresos por patentes se vería reducido hasta la mitad si decidiéramos pasar del 5 por mil al 2,5 por mil.” (Municipio H).

La municipalidad F de una comuna semi urbana y rural, con desarrollo medio (según la tipología FIGEM número 4), también ha enfocado sus esfuerzos en **regularizar sus sociedades de inversiones**:

“Estamos tratando que la gente regularice sus actividades. No sólo negocios de barrio sino también empresas comerciales que funcionaban irregularmente. Había sociedades de inversión que no pagaban impuestos. En la nueva gestión la fiscalización ha sido muy fuerte.” (Municipio F).

Acerca de las contribuciones de bienes raíces en el Municipio I, se inició un proceso de tasación y la recaudación del municipio se duplicó, según declaraciones del entrevistado.

“Desconozco cómo trabajan otras municipalidades con el Departamento de evaluaciones del SII, pero me imagino que, por la vía de una gestión y coordinación con ellos, se podrían lograr grandes ingresos por contribuciones haciendo retasaciones de las propiedades que han sufrido modificaciones. Nosotros cuando terminamos de tasar [lugar omitido] se nos ocurrió revisar los edificios de DFL2, porque los edificios se venden con terrazas abiertas y cuando se cierran las terrazas se incorporan a la propiedad y pierden el beneficio del DFL2 y eso no se había hecho... el SII es medio reticente a hacerlo, porque dice que no tiene profesionales, no tiene arquitectos, entonces el municipio le contrató profesionales, una oficina y se trabajó con ellos.” (Municipio I).

En resumen, varias son las experiencias en las que diversos municipios han explorado o fiscalizado con más rigurosidad algunas fuentes de recursos no convencionales o sub aprovechadas, desde donde han obtenido mayores recursos.

Como ya se mencionó en el punto anterior, la falta de capacitación o *expertise* técnica de los funcionarios es un factor crítico que impide una correcta fiscalización o la realización de gestiones para “descubrir” nuevas posibilidades para el aumento de los ingresos municipales, pero, además, existe también el denominado **factor de los incentivos**, que pueden ser **políticos y económicos**. Como se vio en la revisión de la literatura, la decisión política es un factor de incidencia en la decisión estratégica financiera, y en este caso ocurre debido a que existe un impacto político en que el municipio comience a cobrarle a la ciudadanía. Ese impacto puede verse traducido en factores como la reelección, incompetencia, dolo o que existe un excesivo interés por ciertas temáticas públicas o bien un desinterés (legítimo) por otras. Al momento de consultar sobre esto al entrevistado del Municipio G (de una comuna semiurbana y rural, con desarrollo medio, según la tipología n°4 del FIGEM), explicó que:

“Existen dos grupos a quienes el municipio les cobra: al grupo comercial y a la ciudadanía. Evidentemente los alcaldes no le cargan la mano a la ciudadanía (...). En el grupo comercial nadie se queja de las patentes, porque el grupo comercial siempre se ajusta a la tendencia política que venga, en cambio cobrarle a la ciudadanía trae costos políticos (...) Existe un impacto [político] en que la ciudadanía reciba la famosa carta de cobranza”. (Municipio G).

Por su parte, la componente económica del factor de los incentivos --los incentivos económicos-- influye cuando un alcalde o directivo municipal toma la decisión de no cobrar debido a que los costos (económicos) de la cobranza son elevados. Por ejemplo, actualmente enviar cartas de cobranza por Correos de Chile genera costos elevados para el municipio, mientras que si se usaran otros medios, dichos costos serían menores.

Este último punto abre, entonces, una pregunta acerca de si los municipios consideran dentro de sus gestiones y decisiones estratégicas la reducción de algunos gastos, cuestión que se analiza a continuación.

5.6.2.3. Mejorar la gestión de los gastos mediante la reducción de las barreras de cobros:

Al igual que las decisiones estratégicas referidas al aumento de ingresos, la reducción/optimización de los gastos también resulta una decisión estratégica importante para la mayoría de los municipios. En las distintas entrevistas, los directivos, al ser consultados por las formas en la que buscan reducir sus gastos, se refirieron a la importancia de la reducción de barreras para los cobros. Esto no solo genera un potencial aumento de ingreso, sino que también una disminución de los gastos. Además, según los resultados de la encuesta en la Tabla 5.3, se observa que las altas barreras operacionales para que el municipio pueda gestionar la cobranza

de impuestos y sus servicios es considerado el tercer punto más importante, relativo a temas de gestión financiera, con un promedio de 7,73 sobre un máximo de 10 puntos.

En las entrevistas se mencionan algunas experiencias al respecto que permiten hacerse una idea correcta respecto de esta decisión estratégica financiera:

Existe un pago que realiza el municipio a Transbank asociado a cada transacción que los usuarios realizan para pagar distintos trámites. El municipio H explica que mediante la Tesorería General no deben pagar nada, ya que esta no le paga a la empresa como si lo hace el municipio.

“Antiguamente solo se pagaba en la Tesorería del Municipio y en el banco, y lo que se hizo fue abrir con la SUBDERE el pago online de patentes, entonces, se eliminaron barreras para el cobro y disminuyeron los costos. Lo que pasa es que la Tesorería General no le paga a Transbank, mientras que el municipio si debe pagarle. Si la persona paga por la Tesorería o el banco, la barrera es que debe ir físicamente a esos lugares a pagar, pero si la persona usa RedCompra para pagar en cualquier parte, el municipio debe pagarle a Transbank el 2% por la operación y además tenemos que pagarles a las empresas que nos suministran los servicios informáticos. Si nosotros tenemos asociatividad con el gobierno, y nos dice que podemos ocupar la herramienta a cero costos, entonces, ¿cómo se aumentan los ingresos? eliminando ciertas barreras. El costo de pago de la RedCompra no existe con el gobierno, con la tesorería general.” (Municipio H).

Con esto, el municipio eliminó el costo generado por las transacciones realizadas por la utilización de RedCompra, eliminó el costo de que la persona no pagase en el plazo debido, porque no podía asistir al lugar físicamente, y eliminó el costo del servicio informático que cobraba por hacer disponible la tecnología, que ahora se realiza por la SUBDERE.

Por su parte, el municipio I, relata que también han tenido el problema de los cobros de Transbank, y que es importante hacer esfuerzos para reducir los costos de transacción para la disminución de barreras que permitan poder generar más ingresos.

“(…) es un poco lo que pasa con Transbank, que les estaba cobrando el 3,1 o el 3,7% por transacción. Entonces no queríamos entrar a la red digital para pagar eso. Se llegó a un acuerdo y ahora está cobrando un 1,8% es una locura. Ellos decían que los precios eran por volúmenes de transacción, entonces hablé con el alcalde para ir con la Asociación Chilena y nunca se hizo la gestión. Son muy malos para asociarse.” (Municipio I).

Si bien es cierto que el servicio de cobranza que ofrece el gobierno central “no es el mejor”, según los entrevistados, los municipios han optado por él para generar una reducción de costos en las cobranzas municipales, mientras que otros municipios poseen ambos servicios para la cobranza.

El caso de Correos de Chile y el cobro del TAG (cobro de las autopistas urbanas de Santiago, a través de la tecnología *free flow* o peaje en movimiento):

“El tema del TAG, podría ser super atractivo para los municipios, pero las cartas deben enviarse sólo por Correos de Chile, porque sólo Correos de Chile certifica correos, y eso eleva los costos. Son casi 12.000 multas mensuales, y si quisiéramos enviar esas multas por cartas por Motoboy el mismo día que llegan tendría un costo de 150 pesos por carta, tendríamos la posibilidad de ganar mucha más plata si se compara con enviarlas por Correos de Chile que cobra 700 pesos por carta, y con rebaja porque en realidad cobran algo así como 1300 pesos. Y la ley dice que nosotros no tenemos que mandarla por la DAF sino que hay que enviarla por el juzgado de policía local, entonces gastas 800 pesos por eso más los 700 pesos por Correos de Chile, son casi 1500 pesos en una carta en la que el

retorno no se ve por lo menos en 3 o 4 meses después. Es bajo para lo que podría realmente ser. ¿Qué pasaría si la SUBDERE tomara todas las multas de Chile y las pone a disposición en la página de la SUBDERE y cada plata que entre se vaya al municipio que corresponda? El retorno de las multas cobradas es del 5%.” (Municipio H).

En efecto, el dictamen N° 84.659 menciona explícitamente que las notificaciones mediante cartas certificadas dirigida al domicilio que el interesado hubiere designado en su primera presentación o con posterioridad se harán mediante la Empresa de Correos de Chile:

“Contraloría General debe concluir que la notificación por carta certificada prevista en el artículo 46 de la ley N° 19.880, debe efectuarse por medio de la Empresa de Correos de Chile, por lo que se deja sin efecto -en el aspecto estudiado- la jurisprudencia contenida en su dictamen N° 35.564, de 2012, así como toda otra que resulte contraria al análisis que en esta oportunidad se efectúa, por ejemplo, la expresada en los dictámenes N°s. 34.493, de 2008, 80.446, de 2010 y 1.039, de 2011.”¹¹

Respecto al envío de las cartas por medio del juzgado de policía local, la Ley N° 20.410 “modifica la ley de concesiones de obras públicas y otras normas que indica”, menciona que el DAF puede comunicar actualmente la constancia al infractor, lo que efectivamente reduce ese costo que menciona el entrevistado:

“El Director de la Unidad de Administración y Finanzas comunicará la constancia al infractor, mediante carta certificada con su firma electrónica dirigida al domicilio que éste tenga anotado en el Registro de Vehículos Motorizados, o en el Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros o en otro registro que lleve el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.”¹²

El Municipio, además, explica que en una ocasión quisieron subir el retorno de las multas por TAG a un 10%, y enviaron correos, llamando por teléfono y haciendo un esfuerzo logístico significativo que, finalmente, no se condijo con el aumento del porcentaje de las ganancias de aquellas multas.

“Las municipalidades, en promedio, gastan entre un 35% y un 42% de sus ingresos en personal. Además, en mi experiencia, un municipio eficiente gasta entre un 25% a 33% en bienes y servicios de consumo” (Municipio I).

En ese sentido, los futuros estudios en la materia están llamados a profundizar en todas aquellas decisiones estratégicas financieras que toman los municipios internamente con el fin de reducir los costos de la cobranza o de transacción.

En este caso, el principal factor que influyente es la existencia de un fuerte desincentivo económico a cobrar debido a las altas barreras de costo que existen en algunos casos.

Finalmente, y como síntesis, se tiene que son diversos los factores que pueden afectar la toma de decisiones estratégicas financieras en los municipios. En este capítulo se presentan los que resultan ser los más significativos para los distintos entrevistados. Cabe mencionar que todos estos factores se encuentran altamente relacionados entre sí, es decir, unos afectan a otros e inciden en cada uno de los procesos de toma de decisión. A continuación, se presenta el listado resumidamente:

- a) De capacidad técnica, de recursos e insumos
 - Datos información

¹¹ Dictamen N° 84.659. http://www.siss.gob.cl/appsiss/historico/articles-11185_recurso_1.pdf

¹² <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010304>

- Capacidad del personal
- Capacidad organizacional
- b) De Incentivos
 - Políticos:
 - Reelección
 - Falta de control
 - Incompetencia, ineptitud, dolo
 - Que a la administración actual “no le interesan” esos temas
 - Costos políticos de cobrar: se les cobra más a los comerciantes y menos a la ciudadanía.
 - Negociación de patentes
 - Económicos
 - Costos de cobranzas
- c) Asimetría de información: que no tiene que ver necesariamente con ser competente en lo técnico, sino más bien con que si las personas se enteran de los distintos procesos. Actualmente en el municipio el acceso a la información no es igual para todos.
- d) Marco legal.

5.7. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

5.7.1. Falta de capacidad técnica

Queda en evidencia la importancia de realizar capacitaciones a los funcionarios de los municipios en temas específicos vinculados a gestión financiera municipal. A la fecha, la SUBDERE cuenta con 18 programas de diploma para funcionarios y de estos solo uno de ellos aborda aspectos de gestión financiera municipal. Esto contrasta con otras áreas de formación que tienen mucho mayor predominio en su oferta programática, como recursos humanos, formación general y políticas públicas y desarrollo económico local. Estas necesidades por formación más específica fueron manifestadas por los directivos entrevistados, tanto para sí mismos como para los equipos que dirigen¹³.

5.7.2. Conversaciones con actores para nuevas regulaciones

Las normativas legales que existen no suelen conversarse mucho con los actores, sobre todo las regulaciones de mayor relevancia nacional como lo son la participación en el impuesto territorial. Debido a la poca incidencia que tienen los municipios en las decisiones sobre este IPP, es que no existe mucho espacio para aumentar la recaudación por este tipo de concepto, ya que dichas leyes son discutidas y aprobadas por diputados y senadores, en desmedro de los actores municipales que conviven diariamente con estos IPP. Por esto, se propone la creación de mesas de trabajo que apunten a abarcar la opinión de los distintos actores que inciden en este tipo de ingreso a la hora de formular nuevas regulaciones o modificaciones a las normativas actuales.

¹³ Para tener mayor información sobre la oferta de formación en la Academia de Capacitación de la SUBDERE, por favor visitar http://www.academia.SUBDERE.gov.cl/?page_id=109

Esto busca comprender las necesidades de los municipios, viendo de qué manera es posible facilitar o mejorar el proceso de recaudación y así aumentar los ingresos municipales.

5.7.3. Ordenanzas municipales menos ambiguas

Las ordenanzas municipales contienen las regulaciones municipales que son discutidas por el consejo municipal y donde se incluyen las normas que no están presentes en leyes de nivel nacional. Con ello, se producían regulaciones que no eran del todo claras, que presentaban temas que no eran abordados o redactados de tal manera que se podían obtener distintas versiones o interpretaciones con respecto a un mismo asunto

Se propone generar una redacción mucho más clara de las ordenanzas, donde no quede el espacio para interpretaciones y que se pueda llegar a un consenso a la hora de interpretar alguna discordancia. Esto busca generar un entendimiento más claro de la reglamentación municipal y con ello poder tomar decisiones que apunten a un aumento en la recaudación.

5.7.4. Generar incentivos al pago de los derechos de aseo

La realidad indica que la tasa de pago efectiva de los derechos de aseo es relativamente baja, a diferencia de este mismo pago cuando ocurre a través de las contribuciones. Esto lleva a una disminución en los ingresos recaudados por este concepto, debido a que no se reúne lo proyectado, y a una generación de deudas por parte de los usuarios para con el municipio. Por esto, se propone la generación de incentivos para las personas que deben dinero por este concepto paguen, con el fin de reducir la deuda de los usuarios y del municipio. El mayor incentivo es bajar los costos de transacción de pago.

Esto también generará una mayor recaudación del municipio, por lo que reduce el subsidio que se le realiza a este servicio y será posible mejorar el servicio entregado de los derechos de aseo con el fin de tener una comuna mucho más limpia y se reduzcan las enfermedades.

5.8. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Anderson, P. A. (1983). Decision making by objection and the Cuban Missile Crisis', *Administrative Science Quarterly*, 28, 201-222.
- Baldrige, J. V. (1971). *Power and Conflict in the University*. New York: John Wiley and Sons.
- Beach, L. R. and T. R. Mitchell (1978). 'A contingency model for the selection of decision strategies', *Academy of Management Review*, 3, 439-449.
- Bernstein F. & Inostroza J. 2009. Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura. En: Consorcio para la Reforma del Estado. Un mejor Estado para Chile: Propuesta de Modernización y Reforma. Primera edición. Chile, 265-314.
- Billings, R. S., T. W. Milburn and M. L. Schaalman (1980). 'A model of crisis perception: A theoretical and empirical analysis', *Administrative Science Quarterly*, 25, 300-316.
- Bravo, J. (2011). The Effects of Intergovernmental Grants on Local Revenue: Evidence from Chile. Documento de Trabajo, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, N° 393.
- Bryson, J. M. and P. Bromiley (1993). 'Critical factors affecting the planning and implementation of major projects', *Strategic Management Journal*, 14(5), 319-337.
- Centro de Sistemas Públicos (2018). Estudio Mejoramiento de la Recaudación Municipal. Informe I – Diagnóstico. Universidad de Chile.
- Child, J. (1972). 'Organizational structure, environment and performance: The role of strategic choice', *Sociology*, 6, 1-22.
- Crook RC, Sverrisson AS. 2002. *Decentralisation and poverty alleviation in developing countries: a comparative analysis or, is West Bengal unique?* IDS WP 130. Institute of Development Studies: Brighton.
- Cyert, R. M. and J. G. March (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Dean, J. W. and M. P. Sharfman (1992). 'Procedural rationality in the strategic decision-making process', *Journal of Management Studies*, forthcoming.
- Devas, N. & Grant, U. (2003). Local Government Decision-Making—Citizen Participation and Local Accountability: Some Evidence From Kenya and Uganda. *Public Administration and Development*, 23, 307-316.
- Dutton, J. E. (1993). 'Interpretations on automatic: A different view of strategic issue diagnosis', *Journal of Management Studies*, 30 (3), 339-357.
- Dutton, J. E., L. Fahey and V. K. Narayanan (1983). 'Toward understanding strategic issue diagnosis', *Strategic Management Journal*, 4 (4), 307-323.
- Eisenhardt K. y Zbaracki M. (1992). Strategic Decision Making. *Strategic Management Journal*, Winter Special Issue, 13, 17-37.

- Fredrickson, J. W. (1985). 'Effects of decision motive and organizational performance level on strategic decision processes', *Academy of Management Journal*, 28 (4), 821–843.
- Hambrick, D. C. and P. Mason (1984). 'Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers', *Academy of Management Review*, 9, 193–206.
- Hannan, M. T. and J. H. Freeman (1977). 'The population ecology of organizations', *American Journal of Sociology*, 82, 929–964.
- Henríquez, M. y Fuenzalida, J. (2011). Compensando la Desigualdad de Ingresos Locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. Año II, N°4.
- Hitt, M. and B. Tyler (1991). 'Strategic decision models: Integrating different perspectives', *Strategic Management Journal*, 12 (5), 327–351.
- Horst, B. (2007). ¿Son nuestros Municipios eficientes? Una Aplicación del Modelo de Análisis Envoltante de Datos. Serie Informe Económico N°175. Instituto Libertad y Desarrollo.
- Horst, B. (2009). Fuentes de financiamiento para gobiernos sub-nacionales y descentralización fiscal. En Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma. Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado-Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Jackson, S. E. and J. E. Dutton (1988). 'Discerning threats and opportunities', *Administrative Science Quarterly*, 33, 370–386.
- Liebersohn, S. and J. F. O'Connor (1972). 'Leadership and organizational performance: A study of large corporations', *American Sociological Review*, 37, 117–130.
- Milburn, T. W., R. S. Schuler and K. H. Watman (1983). 'Organizational crisis. Part II: Strategies and responses', *Human Relations*, 36 (12), 1161–1180.
- Miller, D. and J. M. Toulouse (1986). 'Chief executive personality and corporate strategy and structure in small firms', *Management Science*, 1389–1409.
- Mintzberg, H., Raisinghani, D. and Thkoret, A. (1976). 'The structure of 'unstructured' decision processes', *Administrative Science Quarterly*, 21, 246-275.
- OECD (2018). Subnational governments in OECD countries: Key data (2018 edition).
- Papadakis, Lioukas, & Chambers (1998). Strategic decision-making processes: The role of management and context.
- Pérez, M. (2013). Análisis de los Municipios Chilenos: Ingresos por Gestión versus Transferencias del Fondo Municipal.
- Pettigrew, A. M. (1990). 'Longitudinal field research on change: Theory and practice', *Organization Science*, 1 (3), 267–292.
- Pfeffer, J. and G. R. Salancik (1974). 'Organizational decision making as a political process: The case of a university budget'. *Administrative Science Quarterly*, 19, 135-151.

- Pinfield, L. T. (1986). 'A field evaluation of perspectives on organizational decision making', *Administrative Science Quarterly*, 31, 365-388.
- Razmilic, S. (2014). Impuesto territorial y financiamiento municipal. Propuestas de Política Pública N°4, Centro de Estudios Públicos.
- Schneider, S. C. and A. De Meyer (1991). 'Interpreting and responding to strategic issues: The impact of national culture', *Strategic Management Journal*, 12 (4), 307–320.
- Stein, J. (1980). 'Contextual influence on strategic decision methods', Ph.D. dissertation, University of Pennsylvania.
- Valenzuela, J. P. (2010). La Descentralización Fiscal de los Gobiernos Locales Chilenos (Segunda Parte).

6. FACTORES, ROLES Y EFECTOS DEL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL EN LA GESTIÓN FINANCIERA

Este capítulo consta de dos partes: la primera consiste en un análisis cuantitativo de las redes entre municipios, y la segunda consiste en un análisis cualitativo de dos casos de estudio: la Asociación de Municipios Región de Los Ríos para el Manejo Integral de Residuos Sólidos (AMIRS-Los Ríos), y a la Asociación Chilena de Municipalidades con Farmacias Populares (ACHIFARP), con el objetivo de estimular una asociatividad municipal más efectiva.

6.1. ANTECEDENTES

Las asociaciones municipales en Chile se encuentran reguladas por los artículos N° 118, 119, 120 y 121 de la Ley N.º 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. De acuerdo con esta normativa, estas asociaciones pueden tener los siguientes objetivos:

- La atención de servicios comunes.
- La ejecución de obras de desarrollo local.
- El fortalecimiento de los instrumentos de gestión.
- La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios.
- La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal.
- La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

En 1992 se conformó la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), y en los años siguientes fueron surgiendo otros espacios, llegando al año 1999 a un número cercano a las 70 asociaciones municipales, con la Región Metropolitana concentrando la mayor parte de ellas. Al año 2007 existían 48 asociaciones (SUBDERE, 2008). No obstante, es recién el año 2011, a través de la ley N.º 20.527, que se modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y se permite obtener personalidad jurídica para estas figuras. Al finalizar el año 2018, según el registro de SUBDERE, existían 59 organizaciones con personalidad jurídica activas en el país. A esto se sumaban al menos cuatro asociaciones que continúan sin adherirse a dicha figura, y que por tanto no eran catastradas en el registro de asociaciones de SUBDERE. Esta situación, sin embargo, ha ido variando, tal y como se muestra más adelante.

De acuerdo con Montecinos (2003), para ese año la principal debilidad de las asociaciones estaba en su carácter puntual e instrumental para iniciativas con escasa sustentabilidad en el tiempo, además de generar un limitado impacto en la comunidad y las economías locales, configurando asociaciones más bien de carácter administrativo y no necesariamente estratégico. Como alternativa, plantea que, para conformar asociaciones estratégicas, “los recursos (de distinta naturaleza) y potencialidades del territorio, deben ser promovidos y movilizados por los propios actores territoriales” (Montecinos, 2003: 14)

En términos de su clasificación, SUBDERE plantea que las asociaciones pueden constituirse en cuatro tipos:

- Asociaciones de carácter nacional, como la AChM.
- Asociaciones de carácter regional, que incluyen a municipios según su pertenencia a una región.

- Asociaciones de carácter territorial, como aquellas de carácter provincial o de comunas antiguas.
- Asociaciones de carácter temático, orientados a problemas específicos de gestión.

De las 66 asociaciones municipales catastradas por SUBDERE al año 2020, su constitución legal ocurrió de la siguiente forma:

Tabla 6.1: Cantidad de asociaciones constituidas legalmente por año

Año	Nº de nuevas asociaciones
2012	11
2013	9
2014	16
2015	12
2016	5
2017	2
2018	4
2019	5
2020	2
Total	66

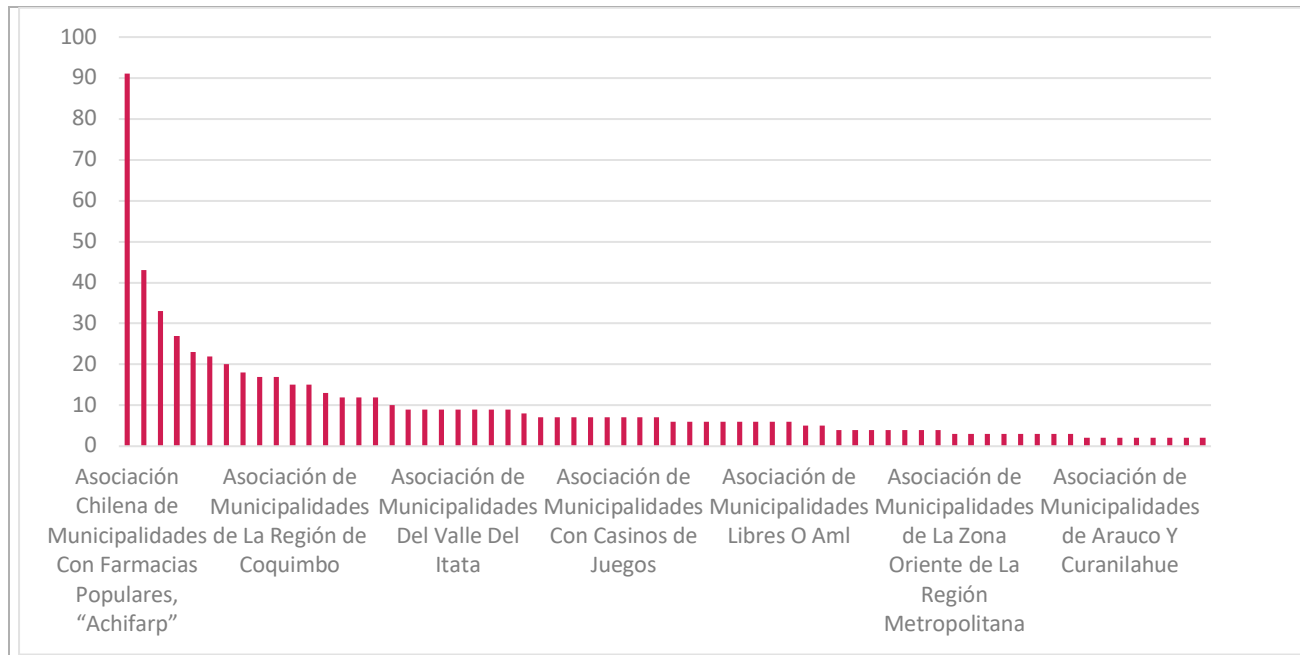
Fuente: Elaboración propia a partir de información SUBDERE

Se debe llamar la atención, no obstante, de que un gran número de esta creación de asociaciones corresponde en realidad a la formalización de asociaciones que venían trabajando bajo otras formas jurídicas hasta antes de la reforma del año 2011. En ese sentido, la cantidad de asociaciones constituidas por año da más bien cuenta de la capacidad de dicha reforma de servir a los fines buscados por las asociaciones. **Esta transición jurídica, sin embargo, no resulta automática y puede dar lugar a cambios relevantes a las asociaciones. Es el caso, por ejemplo, de la Asociación de Municipalidades Turísticas de Chile (AMTC), que al año 2018 agrupaba a 151 municipios bajo la forma de una corporación de derecho privado, mientras que al cierre del 2020, ya como asociación adherida a la nueva institucionalidad, este número se había reducido a 39 municipios.**

De las 66 asociaciones, las más grandes en tamaño son las que cuentan proyección nacional, tales como la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) que cuenta con 315 municipios participantes, y la Asociación Chilena de Municipalidades con Farmacias Populares (ACHIFARP), que cuenta con 91 municipios¹⁴. Fuera de estas grandes asociaciones municipales, la mayor parte de las formaciones son de menor tamaño, asociado a relaciones de vecindad municipal, o bien a objetivos particulares de grupos relativamente acotados de municipios. **En este sentido, existen 18 asociaciones con diez o más miembros, mientras que las restantes 49 van entre dos y nueve participantes. Estos números, sin embargo, reflejan un aumento en la participación con respecto a año anteriores, ya que si al 2018 la asociación promedio contaba con 11,6 adherentes (mediana: 6,5), al año 2020 este número había alcanzado los 14,4 (mediana: 7).**

¹⁴ Ambas cifras al 31 de diciembre de 2020.

Ilustración 6.1. Tamaño de las asociaciones, 2020¹⁵



Elaboración propia a partir de Base de asociaciones SUBDERE, 2020

En términos de su operación, el año 2015 se realizó una evaluación de procesos y resultados de las asociaciones municipales por parte del Centro de Políticas Públicas (CPP) de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). A través de esa evaluación, se buscó *“Analizar el potencial que presenta la asociatividad municipal como una herramienta para el desarrollo de la inversión local”* (Cea Martínez et al., 2015). Este estudio del CPP entregó las siguientes conclusiones:

- A nivel de procesos, se identificó un impacto positivo de las redes en términos de contratación de profesionales para la formulación de proyectos en municipios asociados, captación de nuevos recursos, transferencia de conocimientos entre municipios con capacidades disímiles y una mejora en la capacidad de negociación de los municipios.
- En términos de resultados, se identificó una mejora en términos de proyectos con recomendación favorable, una mayor cantidad de inversión proveniente del FNDP al menos en los municipios de mayor tamaño, así como también en el desarrollo de un proceso de planificación conjunta que contribuye a coordinar proyectos de carácter intercomunal.

Por su parte, Unzueta (2015: 2) realizó un estudio de las prácticas municipales en Chile, *“identificando los factores clave para su efectiva implementación y su contribución en la gestión municipal”*. Este estudio, a través de una metodología mixta, identificó una serie de debilidades que dificultan la implementación del

¹⁵ Para efectos de visualización, se excluyó de este gráfico a la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), cuya adhesión representa varias veces el volumen de municipios que participan en las asociaciones que les siguen en tamaño. Se han incorporado, a modo de ejemplificación, los nombres de siete asociaciones de distinta magnitud.

asociativismo en Chile, principalmente asociadas a la falta de claridad sobre el rol del asociativismo, la poca capacidad para generar autonomía financiera, la capacidad y legitimidad de los liderazgos locales y la estabilidad y capacidad de gestión de los municipios.

Finalmente, en un análisis de cuatro casos seleccionados a partir de las asociaciones de la región del Biobío, Cea (2018) destaca que estas se financian sus gastos operativos y de personal principalmente con las cuotas que pagan los municipios, pero que, para llevar adelante los proyectos o iniciativas, son muy dependientes de fondos concursables u otras fuentes de financiamiento externo, viendo de esta forma limitada su capacidad de trabajo (Cea Escobar, 2018).

6.2. FACTORES DEL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL

6.2.1. Factores organizacionales

Uno de los efectos comúnmente señalados como importantes para la formación de redes de asociación es el tamaño organizacional. La participación en este tipo de instancias de manera sustentable supone el uso de recursos financieros y de horas de personas, especialmente durante las etapas iniciales (Agranoff & McGuire, 2011; Schermerhorn, 1975). Además, muchas de las asociaciones terminan por no alcanzar las expectativas iniciales para las que fueron diseñadas, por lo tanto, la decisión de participar o no en instancias como estas supone riesgos. En particular, Krueathep, Riccucci & Suwanmala (2010) testearon un modelo cuadrático convexo sugerido por Graddy & Chen (2006) para representar la relación entre el tamaño de una organización y su probabilidad de formación de redes. Los autores sugieren que sin lugar a duda contar con un tamaño organizacional adecuado para sustentar las redes de asociación en el largo plazo es un factor habilitante. Sin embargo, por otra parte, la escasez también puede ser un incentivo para la asociación con más organizaciones.

Pero el número de personas en el staff no es suficiente para determinar la capacidad organizacional. Según Agranoff & McGuire (2001), se requiere también de la capacidad directiva de los miembros de la red para liderar procesos colaborativos, que usualmente requieren de esfuerzos sostenidos de gestión del cambio. Adicionalmente, McGuire & Silva (2010) confirman la importancia de las capacidades técnicas y particularmente las de oportunidades de formación para alcanzarlas.

Un factor adicional para la formación de redes es la interdependencia de los agentes llamados a conformarlas. Organismos con mayor interdependencia tienden a formar redes de asociación más frecuentemente (Agranoff & MacGuire, 2001; Kim, 2006; Krueathep, Riccucci & Suwanmala, 2010; Lundin, 2007). La insuficiencia de recursos en instituciones tiende a limitar el alcance de sus propósitos estratégicos, y por lo tanto iniciativas de colaboración resultan fundamentales en estas circunstancias (Levine & White, 1961). Es más Schermerhorn (1975) señala que incluso autopercepciones de escasez gatillan esfuerzos de colaboración.

Por su parte, Klijn, Koopenjan & Termeer (1995) señalan que lograr el compromiso administrativo de stakeholders en las agencias que están activas en las redes es crucial para sostener la red, pues muchas decisiones de autoridades pueden entrar en conflicto con el propósito colectivo de la red. Smith (2009), como una forma de representar este compromiso, considera los recursos financieros y de horas de personas involucrados en labores colaborativas. De la misma forma, el compromiso político y administrativo puede manifestarse a través de definiciones estratégicas de instituciones, que posteriormente permita la exigencia de determinados estándares de desempeño de estas disposiciones. De hecho, esta es una de las formas más

efectivas de promover el desarrollo de redes de asociación (Agranoff & McGuire, 2003; Mullin & Daley, 2010). Incorporar las redes de asociación entre las orientaciones estratégicas de una organización supone la definición formas concretas de estas intenciones de colaboración, como normas, protocolos y procedimientos. Este desarrollo institucional (formal) facilitaría la formación de redes, en tanto que reduce la ambigüedad asociada a este tipo de configuraciones organizacionales (Ansell & Gash, 2008; Krueathep, Riccucci & Suwanmala, 2010).

6.2.2. Factores políticos

Los factores políticos producen dos efectos posibles. Primero, quienes pertenecen a partidos conservadores o tienen posturas políticas más conservadoras tienden a sostener mayores redes con otras entidades del sector privado, con NGOs y con otras instituciones del sector público. En este sentido, su preocupación ideológica por reducir el tamaño del aparato estatal los lleva a valorar la cooperación interorganizacional de forma que los bienes públicos puedan ser entregados a costos razonables (O'Toole, 1997). Krueathep, Riccucci & Suwanmala (2010) confirman este análisis mostrando que los gestores municipales, con preferencias por limitar el tamaño del gobierno, tienden a desarrollar redes con otros gestores con opiniones liberales.

En la medida que las organizaciones que comparten objetivos comunes tienden a agruparse entre sí (Levine & White, 1961; Lundin, 2007; Agranoff & McGuire, 2001), las ideas políticas que lideran a cada entidad se convierten también en un factor de asociación. Tal vez esta idea no es determinante en sí misma, pero puede ser un predictor importante sobre qué organizaciones colaboran. Por ejemplo, las ideas políticas pueden estar fuertemente asociadas al partido político de los alcaldes, por lo que los municipios pueden tender a formar redes con aquellos alcaldes de similar orientación. De no ser así, los costos de coordinación pueden crecer considerablemente (Kim, 2006).

La probabilidad de tener vínculos con actores con objetivos similares se basa en el concepto de homofilia: individuos y organizaciones de similares características se agrupan en redes formando subgrupos (Freeman, 1996). Cuando se analiza la evolución de estas redes, es común observar que al final representan diferentes clústeres de individuos u organizaciones similares.

Sin embargo, es posible que la participación de las organizaciones en las redes las lleve a adoptar nuevas ideas y objetivos que puedan impulsar sus decisiones y su comportamiento. Por ejemplo, Villadsen (2011) muestra este efecto de isomorfismo en términos de prioridades de gasto de las agencias. Adicionalmente, para ciertos sectores, especialmente aquellos que tienen alta *expertise* técnica, el compromiso político puede generar desconfianza por parte de otros actores, restringiendo de esa forma el desarrollo de redes (Brinkeroff & Goldsmith, 2006; Smith, 2009).

6.2.3. Factores del lado de la demanda

La formación de redes es una respuesta a "problemas complejos", que no pueden descomponerse en problemas más simples. Para este tipo de problema, el modelo burocrático tradicional no es suficiente, de forma que surgen otros modelos organizacionales, caracterizados por su organización matricial, así como por ser capaces de generar soluciones estructurales y formar redes (O'Toole, 1997, Agranoff & McGuire 2001). Entonces, cuando las organizaciones tienen demandas más complejas, surgen mayores incentivos para la colaboración (Kim, 2006; Stejin, Klin & Edelenbos, 2011). De hecho, las políticas que generalmente requieren soluciones estructurales como desarrollo económico, políticas de bienestar social y atención primaria de salud,

a menudo se implementan a través de redes. Para medir esta complejidad, McGuire y Silvia (2010) toman el índice de vulnerabilidad de los usuarios en los servicios públicos y confirman su efecto positivo.

En ocasiones, las dinámicas políticas, regulatorias y de mercado restringen fuertemente la previsibilidad de escenarios futuros de las organizaciones. Esos entornos inciertos son propicios para la creación de redes, especialmente cuando la incertidumbre proviene del lado de los usuarios. Cuando los funcionarios de una entidad pública no pueden determinar a qué demandas tendrán que responder, recurrirán a procesos de producción flexibles para responder rápidamente a situaciones imprevistas. Además, una estrategia lógica es diversificar los insumos y las habilidades de producción en las entidades. De esta forma, la asociación con otros es una forma de garantizar la provisión de bienes y servicios públicos que de otra manera no se podrían entregar o tendrían altos costos de producción (Weiss, 1987; Kim 2006).

La incertidumbre de la demanda aumenta en la medida que aumenta la diversidad de los usuarios. De hecho, esta diversidad puede requerir, por ejemplo, habilidades lingüísticas más amplias o una perspectiva cultural, así como el desarrollo de programas más sofisticados, ya que tienen que ser pertinentes para las necesidades de todos los usuarios. En este sentido, una mayor diversidad de usuarios significa también mayores incentivos de asociación (Andrews et al. 2006; Graddy & Chen, 2006).

Finalmente, existe evidencia mixta sobre el efecto que la población urbana tiene sobre los niveles de colaboración de las organizaciones. Si bien Agranoff y McGuire (2003) sugieren un impacto positivo, los resultados obtenidos por McGuire y Silvia (2010) y Mullin y Daley sugieren una influencia opuesta.

6.2.4. Factores geográficos

Un factor determinante en la colaboración entre organizaciones corresponde a la distancia física que tienen para llegar a otros actores. En particular, una agencia aislada tiene costos de transacción más altos para generar, participar y sostener redes. Por el contrario, si una agencia tiene un gran número de organizaciones cercanas a una distancia delimitada, su número de socios potenciales es mayor y la frecuencia de interacción con ellos es mayor (Graddy y Chen, 2006; Feiock, Steinacker y Park, 2009; Smith, 2009).

Del mismo modo, la distancia que la agencia tiene a una capital regional también tiene un efecto en las posibilidades de asociación (McGuire y Silvia, 2010). Las capitales generalmente concentran a los organismos públicos de los niveles central y regional, por lo que la distancia que una organización pueda tener de ellas significa más oportunidades para interactuar con los burócratas de esos niveles y otros organismos locales. Asimismo, muchas de las redes se generan debido a mandatos de los gobiernos centrales o regionales. Si bien estas redes en general generan un bajo compromiso por parte de los actores que participan en ellas y podrían considerarse como redes de lazos débiles, podrían ser útiles para la constitución de redes futuras a partir de decisiones voluntarias de agentes (Feiock, Steinacker y Park, 2009). Además, la colaboración pasada influye positivamente en el desarrollo de nuevas redes de actores (Ansel y Gash, 2002; Radin, 1996). Un mecanismo detrás de este efecto es el conocimiento que obtienen los actores, que facilita la participación en redes posteriores (Kim, 2006).

6.2.5. Efectos sobre la gestión financiera

La posibilidad de asociación entre municipios que enfrentan desafíos comunes, abre la posibilidad de lograr economías de escala en su gestión, disminuyendo de esta forma los costos en la entrega de bienes públicos a la ciudadanía (Dollery & Akimov, 2008), a partir de evidencia de los municipios de Australia, plantean que si bien la asociatividad no es una solución transversal a los problemas financieros de los municipios, si puede llevar a una reducción de costos en problemas específicos que enfrenten.

Asimismo, Bel & Warner (2015) plantean que, si bien los efectos del asociativismo sobre la gestión financiera de los municipios son aún acotados, dentro de este ámbito se puede destacar su impacto sobre la recolección de basura, que es un ámbito frecuente de cooperación entre municipios. En este ámbito analizan siete estudios, encontrando una disminución de costos estadísticamente significativa en cinco casos (Bel & Costas, 2006; 2009; Dijkgraaf & Gradus, 2013; Zafra-Gómez et al., 2013; Bel et al., 2014), un aumento de costos en uno (Sørensen, 2007), y una reducción sin significancia estadística en el último caso (Dijkgraaf & Gradus, 2014).

En el caso de Chile, si bien no enfocado en resultados financieros, el ya citado estudio de Cea et al. (2015) plantea que la asociatividad entre municipios a mejorar la capacidad institucional de obtener recomendación favorable en proyectos públicos, así como a conseguir una mayor cantidad de inversión proveniente del FNDR al menos en los municipios de mayor tamaño.

6.3. ANÁLISIS DE REDES MUNICIPALES

6.3.1. Metodología

A partir de la revisión de la literatura realizada, así como de los antecedentes institucionales y de investigación a nivel nacional, se plantean las siguientes preguntas de investigación:

1. **¿Cuáles son los factores del asociativismo municipal?** Asociado principalmente a la identificación de variables como aspectos políticos, de desafíos comunes y geográficos, que contribuyan a explicar la ocurrencia del asociativismo en Chile. Las principales variables para analizar en este estudio son:
 - Geográficas
 - Distancia media (en kms) entre municipios que comparten espacios en al menos una asociación, con respecto a la distancia media entre dicho municipio y los demás municipios del país
 - Políticas
 - Militancia o independencia política de alcaldes
 - Competitividad electoral enfrentada por los alcaldes
 - Interdependencia institucional
 - Dependencia al Fondo Común Municipal (FCM)
 - Características comunales
 - Tipología municipal FIGEM
 - Densidad poblacional

2. **¿Cuáles son los factores del rol de los municipios en las redes de asociación municipal?** Pregunta asociada a las características que poseen aquellos municipios que toman un rol de liderazgo en las asociaciones. Las principales variables para analizar en este estudio son:
 - Tipología municipal FIGEM
 - Militancia o independencia política de alcaldes
3. **¿Cuáles son los efectos financieros del asociativismo?** Pregunta asociada a los efectos que tiene el asociativismo en términos de ingresos, costos y prácticas de gestión financiera, entre otras variables de interés.

Junto a las preguntas anteriores, se espera que el levantamiento de información a realizarse en esta investigación también contribuya a responder dos preguntas secundarias:

4. **¿Cuál es el mapa de asociaciones que existe *efectivamente* en Chile?**
5. **¿Por qué dejan de existir o de operar las asociaciones?**

Para responder a estas preguntas, se plantea el uso de una metodología mixta, estructurada de la siguiente manera:

Para responder a la pregunta acerca de los factores involucrados en el asociativismo municipal en Chile, se plantea el análisis cuantitativo de datos procedentes de las siguientes fuentes:

- Estadísticas institucionales y sociales de cada municipalidad, provenientes de la base de datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) de SUBDERE.
- Resultados electorales de cada municipio provenientes del Servicio Electoral, años 2013 y 2017
- Tipología de municipalidades del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGM)
- Distancia entre municipios a partir de sus coordenadas geográficas.
- Base de datos de asociatividad entre municipios de SUBDERE en años 2014 y 2018.

A partir de estas bases de datos se busca utilizar una metodología de Análisis de Redes Sociales (Wasserman & Faust, 1994), con el fin de construir grafos de relaciones acompañados a atributos políticos, geográficos e institucionales, de forma de identificar de qué forma cada una de estas variables influye en el grado de asociatividad de los municipios en Chile. Esta metodología tiene su origen en los trabajos de Moreno (1953), Katz (1947) y Luce & Perry (1949) entre otros, quienes a través de una representación gráfica compuesta por “nodos” (*nodes*) y “aristas” (*edges*), buscaron caracterizar las relaciones entre personas o instituciones. De esta forma se busca analizar no sólo su atributo individual, sino también la forma en como una entidad se relaciona con su entorno Sociales (Wasserman & Faust, 1994).

Para el análisis de las asociaciones se plantean las siguientes métricas:

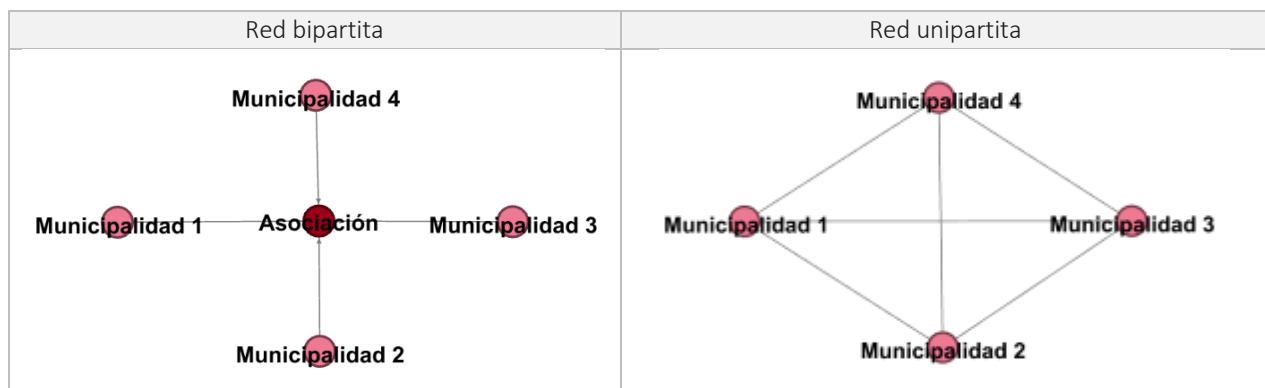
1. Construcción de redes bipartitas a los años 2014 y 2018. Este tipo de redes se caracterizan por contar con dos tipos de entidades (nodos) de distinta naturaleza, y donde por tanto el análisis gira en torno al problema de cómo esos dos subconjuntos se relacionan entre sí. Es la situación, por ejemplo, de una red de empresas donantes y fundaciones que reciben donaciones. Para efectos de este estudio, se tratará de la vinculación entre municipalidades y asociaciones, y tiene por objetivo medir aquellas

variables propias del municipio, como su dependencia al Fondo Común Municipal, que influyen en su nivel de asociativismo.

2. Construcción de redes unipartitas a los años 2014 y 2018. Este tipo de redes, a diferencia de las unipartitas, se caracteriza por estar compuestas por nodos de similar naturaleza, capaces de conectarse entre sí. Es el caso, por ejemplo, de una red de amigos donde cada individuo es un nodo. En el caso de este estudio, se analiza la vinculación directa entre municipios a raíz de la participación en común en espacios asociativos. La construcción de estas redes, de forma complementaria a las redes bipartitas, tiene por principal fin contribuir a medir aquellas variables que influyen en el grado de asociativismo de un municipio, pero que no son intrínsecas de cada municipio. Por ejemplo, la distancia geográfica entre municipios o la afinidad política entre alcaldes. De manera complementaria, estas redes permiten conocer el alcance interinstitucional que tienen los municipios a partir de su membresía en asociaciones, y que no necesariamente se ve representada en el número de asociaciones en las que participan.
3. Cálculo de centralidad de grado (*Degree centrality*) para redes bipartitas, donde cada grado constituye la filiación de un municipio a una asociación. A modo de ejemplo, una municipalidad participante en seis asociaciones tendrá una centralidad de grado de valor 6. De esta forma se busca caracterizar la participación de los municipios en las asociaciones, así como el rol de las asociaciones como espacio de mediación entre municipios diversos.
4. Cálculo de centralidad de grado ponderado (*Weighted degree centrality*): Corresponde a un indicador de centralidad para las redes unipartitas, donde ya no se busca dimensionar el grado de interacción entre municipios y asociaciones, sino el alcance que tienen los municipios para llegar a otras municipalidades, dado que participan en asociaciones en común. De esta forma se presenta como una medida complementaria a la centralidad de grado del punto anterior.

El uso de datos a los años 2014 y 2018 se justifica debido a que son las últimas dos instancias que permiten observar una eventual incidencia de factores políticos, dada la realización de elecciones municipales en los años 2012 y 2016. Esta temporalidad también permite observar la incidencia de factores del SINIM en un contexto post-municipal, coyuntura que se volverá a repetir luego de la elección municipal de 2021.

Ilustración 6.2. Ejemplo de red bipartita y unipartita



Fuente: Elaboración propia

6.3.2. Resultados

6.3.2.1. Caracterización del mapa de asociaciones

Al finalizar el año 2018 existían 59 asociaciones formales reconocidas por SUBDERE. No obstante, para efectos de análisis se consideran 57 que cuentan con criterios de selección entre sus miembros, ya sea por criterio geográfico o de gestión compartida entre sus miembros¹⁶. A estas asociaciones, se suman tres asociaciones que, sin estar en el catastro oficial de SUBDERE, cuentan con una existencia continua en el tiempo desde antes de la constitución legal de las asociaciones. Bajo el mismo criterio de selección, al año 2014 existían 58 asociaciones entre constituidas y no constituidas legalmente (Unzueta, E, 2015).

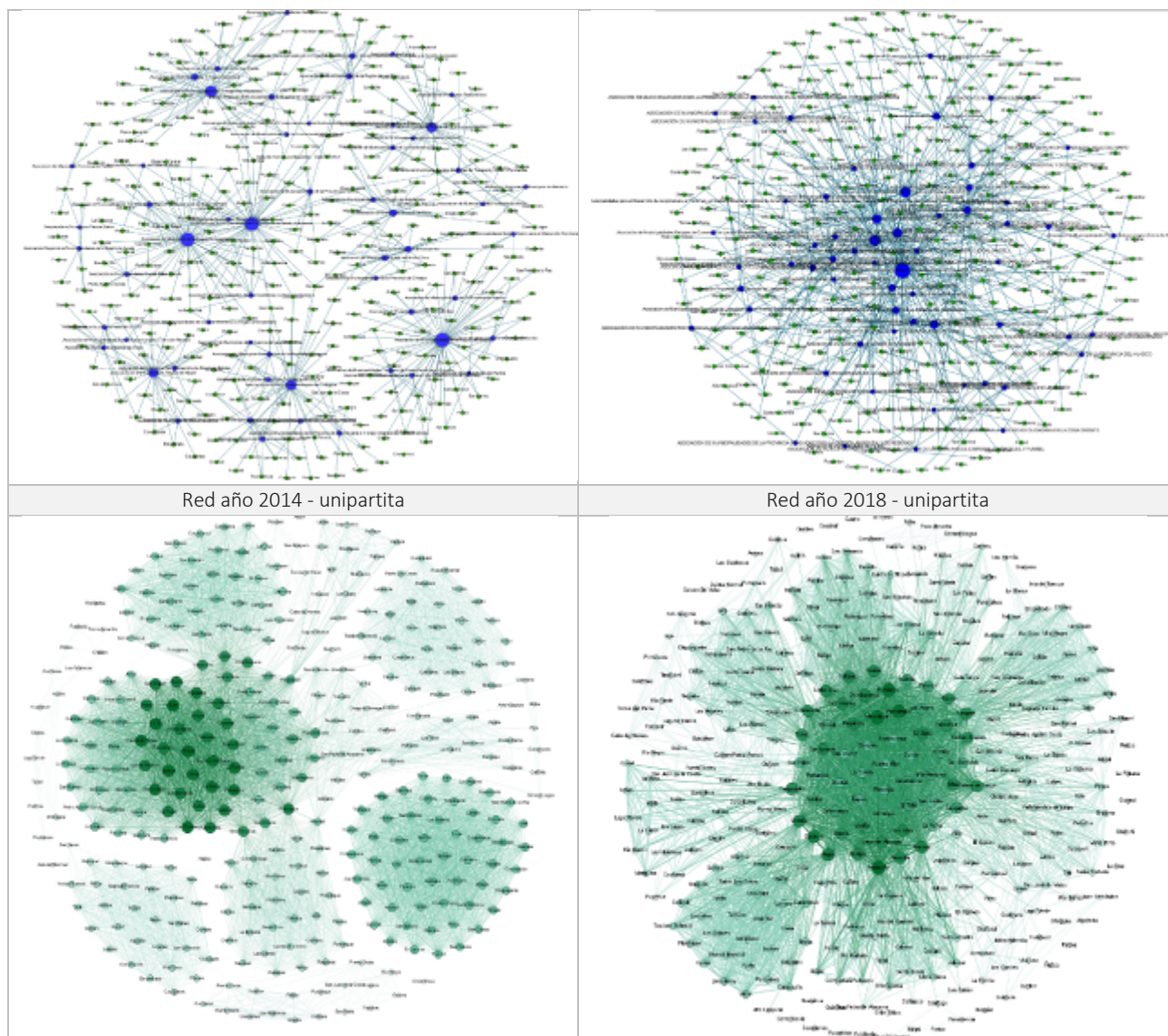
Si bien muchas de las asociaciones chilenas cuentan con criterios geográficos, en la práctica se identifica una relativamente alta densidad de red, donde todas las asociaciones del país se encuentran conectadas entre sí por al menos un municipio que participa en dos o más asociaciones. Se debe llamar la atención, no obstante, que esta densidad disminuye del 10,6% en 2014, a 7,5% al 2018. Esto se explica en parte por la existencia de asociaciones de mediano tamaño catastradas al año 2014, y que cuatro años después no muestran signos de actividad pública. En su reemplazo han surgido nuevas asociaciones bajo el registro SUBDERE, que sin embargo tienden a ser de menor tamaño que las caídas en inactividad.

En la Ilustración 6.3. se visualiza el nivel de asociatividad de los municipios de Chile en una representación “bipartita” de asociaciones y municipios, donde las asociaciones aparecen en azul oscuro y los municipios participantes en celeste. De esta forma se puede identificar como un número importante de municipios se agrupan en torno a una sola asociación, así como otros participan como “intermediarios” entre dos o más de estos espacios. De manera adicional, se presentan las asociaciones en formato “unipartito”, donde los municipios se encuentran conectados entre sí por lazos más o menos fuertes, según su membresía común a una o más asociaciones. El análisis de estas redes, presentadas de este apartado de forma descriptiva, se realiza en el apartado siguiente en relación con variables de interés que influyen en la conformación de su estructura.

Ilustración 6.3. Redes de asociaciones 2014 y 2018

Red año 2014 - bipartita	Red año 2018 - bipartita
--------------------------	--------------------------

¹⁶ Se excluye la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) y la Asociación de Municipios de Chile (AMuCh), debido a no estar asociadas a criterios específicos de exclusión. Pese a su disímil número de asociados, en ambos casos se busca representar el interés general de los municipios de Chile, y no se corresponden con asociaciones orientadas a objetivos específicos de gestión.



(*) Nota: Redes construidas a partir de SUBDERE, Registro Único de Asociaciones Municipales con Personalidad Jurídica de Derecho Privado al 31 de diciembre de 2018, disponible en <http://asociativismo.subdere.gov.cl/registro-unico-asociaciones-municipales>, y Unzueta E., 2015.

Fuente: Elaboración propia

Aplicadas las exclusiones señaladas en el apartado anterior, un cambio relevante ocurrido entre 2014 y 2018 corresponde al surgimiento el año 2016 de una gran asociación con cobertura en distintas regiones: la Asociación Chilena de Municipalidades con Farmacias Populares (ACHIFARP), con 56 municipios participantes al año 2018. Hasta esa fecha, las asociaciones municipales mantenían una mayor densidad a nivel regional, aunque una menor vinculación a nivel nacional.

A nivel de los municipios, el máximo de asociaciones en que participaba un municipio al año 2014 era de cuatro en Pirque, Las Condes, Buín y Panguipulli mientras que al año 2018 este máximo aumentó a cinco en el caso de Puerto Varas. No obstante, en ambos periodos la cantidad de asociaciones se concentra fundamentalmente entre 1 y 3 por municipio.

6.3.2.2. Rol de los municipios

Los municipios que conforman asociaciones, junto con la vinculación entre ellos, también establecen una estructura jerárquica que da gobernanza a estos espacios. En ese sentido, resulta esperable que municipios con mayor compromiso con estos espacios, sean también quienes tengan roles de mayor relevancia en su administración. Actualmente, las asociaciones municipales constituidas legalmente cuentan con una estructura directiva que sigue el siguiente orden:

- Presidente
- Primer vicepresidente
- Secretario General
- Tesorero
- Directores generales

A partir de la clasificación de municipalidades de Chile del FIGEM al año 2018, se puede identificar una mayor presencia de municipios tipo 1 –mayor nivel de desarrollo- en la presidencia de las asociaciones. Por otro lado, los municipios tipo 5, que corresponden a más de un 30% de los municipios del país, lideran sólo el 15% del total de las asociaciones analizadas. En este sentido, el nivel de desarrollo de los municipios podría ser un factor relevante al momento de distribuir sus roles al interior de una asociación municipal.

Tabla 6.2: Liderazgo de las asociaciones y desarrollo municipal

Clasificación FIGEM	Porcentaje de municipalidades	Porcentaje de presidencias en asociaciones
1	13,6%	21,7%
2	10,7%	16,7%
3	16,2%	20,0%
4	27,8%	26,7%
5	31,6%	15,0%
Total	100%	100%

(*) Nota: Análisis a partir de clasificación FIGEM 2018 y SUBDERE, Registro Único de Asociaciones Municipales con Personalidad Jurídica de Derecho Privado al 31 de diciembre de 2018.

Fuente: Elaboración propia

En relación con el rol de la militancia política en las asociaciones, no existe una diferencia significativa entre la cantidad de espacios dirigidos por militantes, con respecto a la cantidad de municipalidades que cuentan con alcaldes militantes de algún partido político.

Tabla 6.3: Rol de la militancia político en el liderazgo de las asociaciones, 2018

Sector político	Porcentaje de municipalidades	Porcentaje de presidencias en asociaciones

Militantes ¹⁷	61,7%	63,3%
- Izquierda/Centro-izquierda	33,0%	33,3%
- Derecha/Centro-derecha	28,7%	30,0%
Independientes	38,3%	36,7%
Total	100%	100%

(*) Nota: Análisis a partir de SERVEL, Resultados definitivos Elecciones Municipales 2016, disponible en <https://www.servel.cl/resultados-definitivos-elecciones-municipales-2016/>, SUBDERE, Registro Único de Asociaciones Municipales con Personalidad Jurídica de Derecho Privado al 31 de diciembre de 2018 y Unzueta E., 2015.

Fuente: Elaboración propia

6.3.2.3. Factores geográficos

La distancia promedio entre todos los municipios en Chile es de 739,5 kms. No obstante, esto no es homogéneo en todo el país, aumentando en las regiones extremas y disminuyendo en la zona central del país, debido a la mayor concentración de comunas de menor tamaño en este último territorio.

La distancia entre municipios que tienen una participación común en al menos una asociación llegó a los 330 kms el año 2014, que se redujo a los 306 kms promedio al año 2018. Esta reducción caída se debe, en parte, al surgimiento de una gran asociación de alcance nacional, como es la ACHIFARP, que reúne a municipios de distintas regiones del país independiente de la distancia entre ellos.

Otra forma de ver el efecto de la distancia en el nivel de asociatividad de los municipios se relaciona a cómo varía la distancia promedio que existe en los municipios, en la medida que aumenta la cantidad de asociaciones comunes entre ellos. En el caso de dos asociaciones comunes, la distancia promedio cae a 126 kms al año 2014, y a 113 al año 2018. Esta distribución tampoco resulta homogénea a nivel nacional, existiendo importantes diferencias en las distancias de los municipios que se asocian entre sí a nivel regional.

Tabla 6.4: Distancias promedio a nivel regional al 2018

Región	Distancia promedio (en kms)	Distancia a municipios con al menos una asociación común	Distancia a municipios con al menos dos asociaciones comunes
Arica y Parinacota	1.927,1	714,36	198,67
Tarapacá	1.738,6	1.007,49	622,66
Antofagasta	1.461,9	689,88	234,03
Atacama	995,9	570,64	181,71
Coquimbo	729,0	389,79	122,38
Valparaíso	695,6	321,65	179,10
Región Metropolitana de Santiago	567,0	239,01	142,75
Libertador General Bernardo O'Higgins	499,9	154,03	50,30
Maule	492,7	159,03	51,60

¹⁷ En la agrupación “izquierda/centro izquierda” se consideran a los partidos: Comunista, Demócrata Cristiano, Ecologista Verde, Liberal, Más Región, Por la Democracia, Progresista, Radical Socialdemócrata y Socialista. En “derecha/centro derecha” se consideran los partidos Amplitud, Regionalista de los Independientes, Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente.

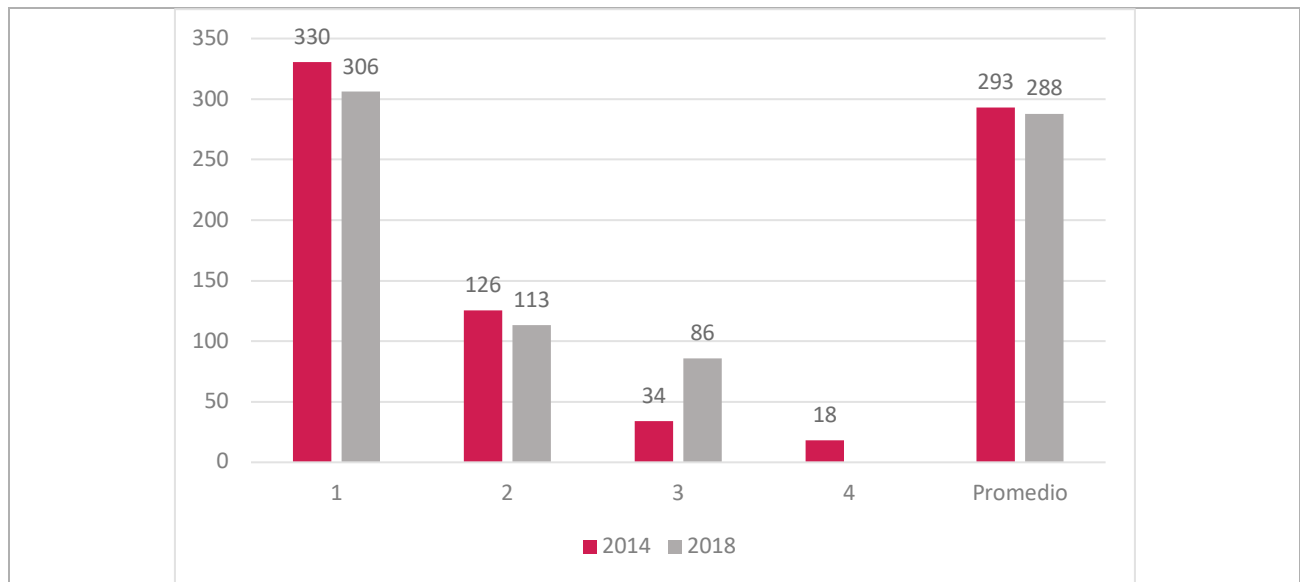
Región	Distancia promedio (en kms)	Distancia a municipios con al menos una asociación común	Distancia a municipios con al menos dos asociaciones comunes
Bío-Bío	540,6	257,16	87,56
La Araucanía	596,1	163,77	63,14
Los Ríos	697,1	265,49	88,83
Los Lagos	838,3	579,11	53,76
Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	1.235,8	895,50	-
Magallanes y de La Antártica Chilena	1.962,0	419,93	-
Promedio nacional	739,5	288,04	111,58

(*) Nota: Análisis a partir de cálculo de distancia (en kms), a partir de coordenadas geográficas de cada municipio, SUBDERE, Registro Único de Asociaciones Municipales con Personalidad Jurídica de Derecho Privado al 31 de diciembre de 2018 y Unzueta E., 2015.

Fuente: Elaboración propia

En el caso de municipios que coinciden en tres asociaciones, la distancia baja a un promedio de 34 kms al 2014, que sube a 86 al 2018. Se debe destacar que al año 2014 sólo un par de municipios coexistieron en cuatro asociaciones a la vez, y al 2018 no existen municipios que coincidan en cuatro o más asociaciones¹⁸.

Ilustración 6.4: Distancia promedio por cantidad de asociaciones comunes entre municipios (en kms.)



(*) Nota: Análisis a partir de cálculo de distancia (en kms), a partir de coordenadas geográficas de cada municipio, SUBDERE, Registro Único de Asociaciones Municipales con Personalidad Jurídica de Derecho Privado al 31 de diciembre de 2018 y Unzueta E., 2015.

Fuente: Elaboración propia

La relación entre un mayor grado de asociativismo a menores distancias es coherente con el planteado por la literatura analizada. En particular, se alinea con la idea de que los costos de transacción para formar asociaciones aumentan con la distancia y, por el contrario, facilitan la asociatividad cuando las organizaciones se encuentran con pares a una distancia acotada (Graddy y Chen, 2006; Feiock, Steinacker y Park, 2009; Smith,

¹⁸ Una vez hecha la exclusión de AChM, AMT y AMuCh señalada en la sección de Metodología.

2009). Es importante señalar que una parte importante de las asociaciones existentes en Chile tienen una proyección a nivel regional o provincial, y que por tanto la participación de municipios en ellas podría no ser muy activa, acercándose a la definición de lazos interinstitucionales débiles, según lo planteado por Feiock, Steinacker y Park (2009). La vinculación efectiva de municipios a sus asociaciones es algo que será indagado posteriormente en el capítulo de casos.

6.3.2.4. Factores políticos

De acuerdo con la literatura analizada, un factor relevante en la conformación de las asociaciones de gobiernos locales se relaciona a las características políticas de sus administraciones. Esto se puede analizar tanto a nivel de 1) la ideología política de la administración, 2) la cercanía política entre distintos municipios y 3) la competitividad electoral que enfrentan los alcaldes.

A nivel ideológico, se ha señalado que los partidos conservadores tendrían una mayor tendencia a la asociatividad, dada su preocupación ideológica por la racionalización del gasto público. En el caso chileno, las administraciones locales gobernadas por partidos conservadores (Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente) no muestran niveles de asociatividad particularmente distintos al promedio nacional de 2,2 asociaciones por municipio al año 2014 y 2,0 al año 2015, teniendo ambos partidos una cantidad similar de municipios.

Tabla 6.5. Militancia política y asociativismo

Partido político	Promedio de participación en asociaciones, 2018	Centralidad de grado ponderado	Municipios, 2016-2020
Amplitud	1,0	21,0	2
Partido Comunista de Chile	2,7	76,7	3
Partido Demócrata Cristiano	1,3	22,0	43
Partido Ecologista Verde	1,0	3,0	1
Partido Liberal	2,0	27,0	1
Partido Más Región	3,0	29,0	2
Partido por la Democracia	1,7	28,0	26
Partido Progresista	0,0	0,0	1
Partido Radical Socialdemócrata	2,2	38,3	9
Partido Regionalista de los Independientes	2,0	62,0	1
Partido Socialista de Chile	2,0	35,2	25
Renovación Nacional	1,5	23,6	47
Unión Demócrata Independiente	1,6	28,3	52
<i>Independientes</i>	<i>1,6</i>	<i>29,4</i>	<i>132</i>
- Total Derecha/Centro derecha	<i>1,5</i>	<i>26,3</i>	<i>101</i>
- Total Izquierda/Centro izquierda	<i>1,7</i>	<i>29</i>	<i>112</i>
Total general	1,6	28,4	345

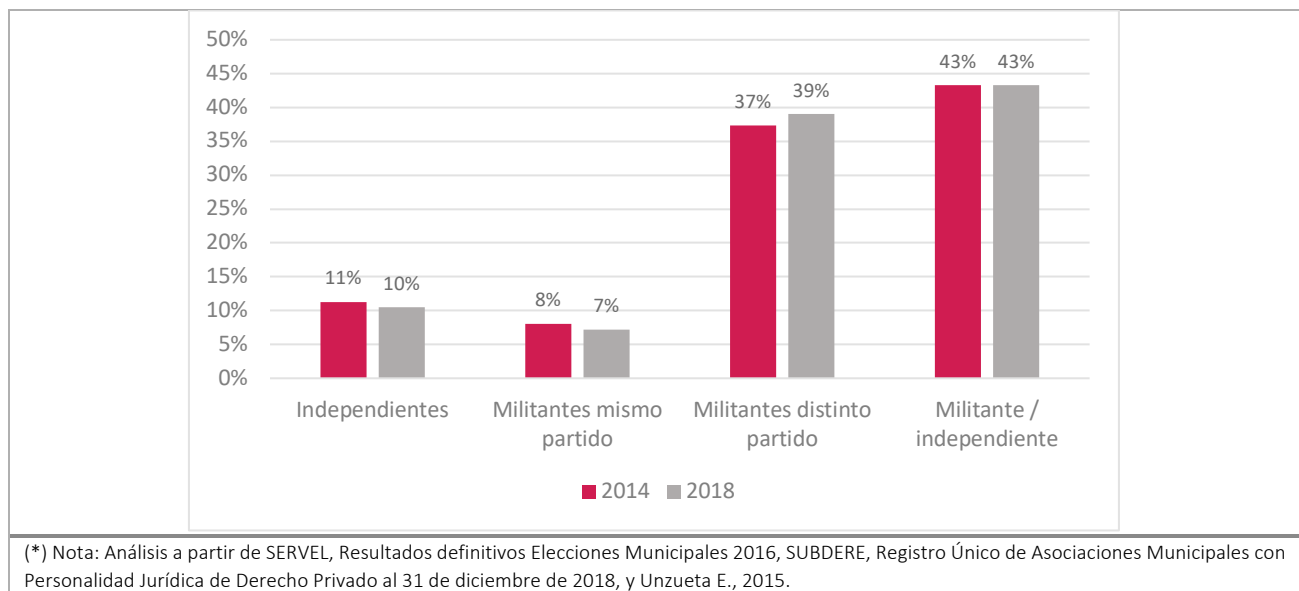
(*) Nota: Análisis a partir de SERVEL, Resultados definitivos Elecciones Municipales 2016, SUBDERE, Registro Único de Asociaciones Municipales con Personalidad Jurídica de Derecho Privado al 31 de diciembre de 2018, y Unzueta E., 2015.

Fuente: Elaboración propia

La identidad política de un municipio no sólo puede afectar en su grado de asociativismo debido a la identidad ideológica de su administración, sino también por la cercanía política entre dos administraciones, que se puede expresar tanto en afinidad ideológica entre alcaldes, como también en mayores espacios de interacción de sus autoridades.

En Chile al año 2018, de un total de 4.452 vínculos intermunicipales existentes, 2.059 corresponden a lazos entre municipios donde ambos militantes cuentan con militancia conocida en algún partido político. De estos, 322 vínculos son entre municipios con alcaldes de un mismo partido político. En el caso de los municipios con alcaldes independientes, existe un total de 466 vínculos con otros alcaldes independientes. En ese sentido, la independencia política pareciera tener un mayor predominio en el asociativismo entre municipios que la militancia en un partido político común. Con respecto al año 2014, estos valores muestran un aumento del peso de la independencia política, y una caída de la militancia política en el nivel de asociatividad de los municipios. Esto debe matizarse, no obstante, por la alta fragmentación del sistema de partidos, que hace más probable la coincidencia de dos alcaldes independientes con problemas comunes, a que lo hagan dos alcaldes de un mismo partido. De hecho, al año 2014 los independientes representaban un 32% del total de alcaldes electos, mientras el mayor partido –PDC– obtuvo poco más de 16%. Al 2018, los independientes subieron al 38%, y el partido con más alcaldes electos –UDI– apenas sobrepasó el 15%.

Ilustración 6.5: Militancia e independencia política sobre el total de vínculos municipales



Fuente: Elaboración propia

Junto a la afinidad política, la literatura analizada también identifica la competitividad electoral enfrentada por los alcaldes, como un factor que se vincula a la necesidad por asociarse en búsqueda, por ejemplo, de nuevos recursos. En Chile esta variable pareciera no ser relevante, ya que tomando como indicador de competitividad el porcentaje de votos que representa la segunda mayoría electoral con respecto al alcalde electo, no se observan diferencias significativas en la cantidad de asociaciones en que participan los municipios, ni en la centralidad de grado que obtienen por dicha participación.

Tabla 6.6. Competitividad electoral y asociativismo, 2018.

Índice de competitividad	Nº Asociaciones promedio	Centralidad de grado ponderado	Cantidad de municipios
Menor o igual a 0,5	1,64	27,09	88
Entre 0,5 y 0,75	1,67	30,18	125
Entre 0,75 y 0,90	1,48	26,65	77
Sobre 0,90	1,52	28,75	55
Promedio	1,60	28,37	345

(*) Nota: Análisis a partir de SERVEL, Resultados definitivos Elecciones Municipales 2016, SUBDERE, Registro Único de Asociaciones Municipales con Personalidad Jurídica de Derecho Privado al 31 de diciembre de 2018, y Unzueta E., 2015.

Fuente: Elaboración propia

6.3.2.5. Dependencia interinstitucional

La literatura sobre asociativismo atribuye a la dependencia interinstitucional una vinculación positiva con respecto a la probabilidad de que un municipio se asocie a otros. Esto se sustenta en la medida que una mayor dependencia con respecto a otras instituciones implica una mayor cantidad de espacios en donde los municipios deben defender sus intereses y puntos de vista. Si bien en Chile las asociaciones municipales no son espacios de toma de decisiones del Estado central, si son lugares desde los cuales los municipios pueden organizarse para defender sus puntos de vista, como forma de influir en aquellos espacios donde esas decisiones se toman.

Para efectos de este estudio, la principal variable de dependencia interinstitucional analizada corresponde al peso del Fondo Común Municipal (FCM) en el ingreso total del municipio, que en promedio corresponde al 56,4% de los ingresos de los municipios de Chile. En el caso de los municipios que no registran participación en ninguna asociación, esta cifra llega al 63,9%, reduciendo su participación en la medida que aumenta el número de asociaciones en que participa un municipio, llegando al 47,5% en el caso de municipios con participación en cuatro asociaciones, y al 14% en el caso del único municipio que participa en cinco asociaciones.

En el caso de los municipios que ostentan la presidencia de estas asociaciones al año 2018, en promedio su dependencia del FCM es de un 45,6%, principalmente asociado a una mayor presencia de comunas con mayor nivel de ingresos –tipología 1 en FIGEM– en esta posición directiva.

Tabla 6.7. Asociativismo y Fondo Común Municipal

Cantidad de asociaciones	Promedio de Participación del FCM en el Ingreso Total	Nº de comunas
0	63,9%	31
1	57,8%	144
2	55,8%	113
3	51,1%	47
4	47,5%	9
5	14,0%	1
Total general	56,4%	345

(*) Nota: Análisis a partir de información SINIM, SUBDERE, Registro Único de Asociaciones Municipales con Personalidad Jurídica de Derecho Privado al 31 de diciembre de 2018, y Unzueta E., 2015.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6.8: Clasificación FIGEM y dependencia al FCM de presidencias de asociaciones municipales

Clasificación FIGEM	Cantidad de presidencias	Porcentaje de presidencias	Total municipios	Porcentaje de municipios
1	13	21,7%	47	13,6%
2	10	16,7%	37	10,7%
3	12	20,0%	56	16,2%
4	16	26,7%	96	27,8%
5	9	15,0%	109	31,6%
Total general	60	21,7%	345	100%

(*) Nota: Análisis a partir de FIGEM 2018, SERVEL, Resultados definitivos Elecciones Municipales 2016, SUBDERE, Registro Único de Asociaciones Municipales con Personalidad Jurídica de Derecho Privado al 31 de diciembre de 2018, y Unzueta E., 2015.

Fuente: Elaboración propia

Si bien en la literatura la asociación propuesta es que una mayor interdependencia institucional fomentaría una mayor participación en asociaciones, producto de la necesidad de los gobiernos locales por defender sus intereses de manera coordinada, en el caso chileno la tendencia observada, al menos con respecto al Fondo Común Municipal, es la opuesta. En general los municipios más dependientes de dicho instrumento participan menos del asociativismo que aquellos menos dependientes, posiblemente debido a la mayor debilidad institucional de los municipios más dependientes. Esto es consistente con el hecho de que el liderazgo de las asociaciones chilenas en general recaiga en municipios de mayor complejidad.

6.4. ESTUDIO DE CASOS DE ASOCIACIONES MUNICIPALES

El presente capítulo de casos tiene como objetivo estudiar el asociativismo municipal en Chile y sus modelos de gobernanza, a fin de proponer medidas que apunten a estimular una asociatividad municipal más efectiva. De esta forma, se busca profundizar en casos puntuales de asociativismo que operan en el contexto ya caracterizado a nivel general en el capítulo anterior.

6.4.1. Metodología

En términos de metodología, este capítulo apunta a responder las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Cuál es el modelo de gobernanza de las asociaciones?
2. ¿Cuáles son las motivaciones financieras del asociativismo municipal?
3. ¿Cuáles son los efectos financieros del asociativismo?
4. ¿Qué factores facilitan o dificultan el asociativismo para efectos financieros?

Para tener una aproximación a la respuesta a estas preguntas, se analizaron en profundidad dos casos de Asociaciones Municipales. Como criterio de selección se utilizaron los siguientes: que se encontraran operativas en la actualidad y que entre sus objetivos existieran propósitos financieros para los municipios. Vale decir, que buscaran generar ingresos y/o reducir costos para los municipios socios. Un criterio adicional con miras a una mayor diversidad de respuestas fue que incluyeran, al menos una de ellas, a comunas fuera de la Región Metropolitana.

En base a estos criterios se realizó una revisión de las Asociaciones existentes, desestimando aquellas que no presentaran evidentes signos de actividad en los últimos dos años (2017-2018). Posteriormente, se revisó la

información disponible en la página web de SUBDERE y las páginas web de las propias Asociaciones, para verificar que dentro de sus propósitos existieran fines financieros.

De esta forma, se seleccionó a la Asociación de Municipios Región de Los Ríos para el Manejo Integral de Residuos Sólidos (AMIRS-Los Ríos), y a la Asociación Chilena de Municipalidades con Farmacias Populares (ACHIFARP). En el caso de la primera, el principal proyecto busca generar ingresos a través de una planta regional de reciclaje, que distribuiría las utilidades generadas entre los municipios socios, en tanto reduciría los costos de disposición final de residuos sólidos al disminuir el tonelaje de los mismos gracias al reciclaje. En el caso de ACHIFARP, la Asociación busca bajar el costo de la compra de medicamentos y otros insumos médicos a distribuir en las farmacias populares de los municipios socios, a través de la agregación de demanda y la incorporación de proveedores extranjeros.

Para cada una de estas Asociaciones, se revisaron los estatutos, sitios web, portales de transparencia activa (personal, convenios, marco regulatorio, presupuesto, entre otros) y se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios de municipios socios.

6.4.1.1. Muestra de municipios y actores municipales

Para la aplicación de las entrevistas semiestructuradas se proyectó una muestra total de seis municipios, tres municipios por Asociación, que representaran distintas visiones de cada una de ellas dado su rol al interior de esta: el municipio que tuviera la presidencia de la Asociación respectiva, el municipio con el rol de tesorero, y un municipio socio que no estuviera en la directiva de la Asociación.

Se escogieron los roles de presidente y tesorero, para contar con una visión más precisa de las motivaciones, actividades, orgánica y efectos globales de cada Asociación; así como los efectos financieros, en el entendido que el municipio con el rol de tesorero tendría acceso a la información económica de la Asociación.

Dado que los estatutos de ambas Asociaciones entregan un rol preponderante al Directorio en la definición de proyectos y en el control de gestión de la secretaría ejecutiva respectiva, se incluyó un municipio que no fuera parte del directorio para contrastar la visión de las motivaciones, los efectos observados y problemas que surgen en el accionar de ambas Asociaciones, desde un punto de vista algo más externo.

Con respecto a los funcionarios, se intentó conversar con el alcalde o alcaldesa de cada una de las comunas seleccionadas, además de un o una funcionaria que tuviera conocimiento sobre los temas a levantar a través de la entrevista. Este segundo informante se determinó luego de establecer los primeros contactos con cada uno de los municipios seleccionados, a sugerencia de los propios municipios.

La muestra proyectada y efectiva se ilustra en la siguiente tabla. Lamentablemente, no fue posible acceder a la totalidad de comunas e informantes elegidos. En los casos en que fue factible, se reemplazaron los informantes proyectados por aquellos informantes disponibles que mejor pudieran responder a las preguntas del estudio; sin embargo, en el caso de Valparaíso fue imposible acceder a informantes disponibles.

Tabla 6.9: Muestra proyectada y muestra efectiva de entrevistas

Asociación	Municipio	Rol	Proyectada	Realizada	Fecha
AMIRS-LR	Valdivia	Presidente	Alcalde	Administrador Municipal	04 abril 2019
			Jefe DAF	Jefe de Finanzas	04 abril 2019
			--	Jefe Desarrollo Organizacional	04 abril 2019



	Río Bueno	Tesorero	--	Directora SECPLA	04 abril 2019
			Alcalde	Alcalde	02 abril 2019
			Jefe DAF	Jefe DAF	02 abril 2019
			--	Administrador Municipal	02 abril 2019
	Paillaco	Socio	Alcaldesa	Administradora Municipal	28 mar 2019
			Jefa DAF	Directora Medio Ambiente	28 mar 2019
ACHIFARP	Recoleta	Presidente	Alcalde	Alcalde	24 abril 2019
			Directora Salud	--	--
	Valparaíso	Tesorero	Alcalde	--	--
			Director Salud	--	--
	Quillota	Socio	Alcalde	Alcalde	10 abril 2019
			Director Salud	Director Salud	10 abril 2019
				Química farmacéutica Farmacia Popular	10 abril 2019

Fuente: Elaboración propia

En total fueron consultados cinco municipios, tres miembros de AMIRS-Los Ríos y dos de ACHIFARP. Asimismo, se llegó a 13 informantes: 9 de AMIRS-Los Ríos y 4 de ACHIFARP. En la mayoría de los casos, a excepción de la entrevista a los alcaldes de Río Bueno y Recoleta, se realizaron entrevistas grupales con los funcionarios de cada municipio. Esto a solicitud de los propios entrevistados, con el fin de adecuarse a su disponibilidad de agenda.

A los entrevistados se les aplicó una pauta predefinida de preguntas, orientadas a levantar información sobre sus motivaciones para crear o unirse a la Asociación, las expectativas del municipio en el ámbito financiero, los efectos que tuvo para el municipio la Asociación, con énfasis en efectos financieros; los problemas encontrados y las recomendaciones y buenas prácticas que pudieran potenciar los efectos financieros positivos de las asociaciones municipales.

La pauta general de las preguntas aplicadas es la siguiente¹⁹:

MOTIVACIONES

1. ¿Cuál fue la motivación para crear/unirse a esta asociación?
 - a. ¿Cuáles eran las expectativas originales cuando decidieron crear la asociación?
 - b. ¿Tenían metas concretas en la parte financiera?
 - c. ¿Se hizo algún diagnóstico inicial en la parte financiera?

PROYECTOS Y EFECTOS FINANCIEROS

2. ¿Cuáles son los principales proyectos, o tipos de proyectos, que desarrolla la asociación?
 - a. ¿Cómo se definen los proyectos que se van a desarrollar?
 - b. ¿Cómo se financian estos proyectos?
 - c. ¿Qué problemas han tenido (financieros, otros)?
3. ¿Cuáles son los principales beneficios que ha traído la asociación a los municipios participantes? ¿Y a su municipio?
4. Ahora específicamente en la parte financiera, ¿cuáles han sido los efectos financieros de esta asociación?
 - a. ¿Se cumplieron las expectativas y metas iniciales?
 - b. ¿Cuál diría usted que ha sido el efecto para su municipio de ser parte de esta asociación?
 - c. ¿Diría usted que estos efectos son equivalentes para el resto de los municipios de la asociación? ¿De qué depende que los efectos sean mayores o menores?
 - d. ¿Cómo miden o controlan estos resultados financieros?
 - e. ¿Cómo se difunden los resultados financieros entre los socios? ¿Y a la comunidad?

RECOMENDACIONES

5. Aprendizajes y recomendaciones de su experiencia en esta Asociación
 - a. ¿Recomendaría usted a otros municipios asociarse para lograr objetivos financieros?
 - b. ¿Qué hubiera hecho distinto si volviera a construir/unirse a esta asociación? ¿Qué cambiaría respecto a la estructura organizacional?
6. ¿Qué hace falta para que las asociaciones de municipios logren sus metas en el ámbito financiero?
7. ¿Cuáles son los aprendizajes y buenas prácticas que usted rescata de esta experiencia de asociatividad?

Con el fin de complementar la información levantada a nivel cualitativo, se solicitó a los municipios enviar datos o registros que respaldaran algunas de las respuestas entregadas (por ejemplo, respaldo del pago de cuotas, adquisiciones, u otros). En el caso de la AMIRS-Los Ríos los entrevistados declaran no haber obtenido beneficios financieros desde la Asociación, ya que el proyecto de reciclaje aún se encuentra en discusión en el Gobierno Regional para su financiamiento a través de fondos FNDR, por lo que no se entrega información de respaldo.

En el caso de ACHIFARP, sólo el municipio de Quillota entregó datos referentes a usuarios inscritos en la farmacia popular y una licitación de medicamentos. De todas formas, se revisó el sitio de Mercado Público en busca de licitaciones, grandes compras y órdenes de compra de los municipios seleccionados, así como de otros municipios pertenecientes a la Asociación, que pudieran estar vinculadas a las farmacias populares. De

¹⁹ La pauta completa de preguntas se puede encontrar en el anexo Pauta de preguntas.

ellas, sólo una Orden de Compra incluye a la ACHIFARP como proveedor, emitida por la Municipalidad de Recoleta para la adquisición de glucómetros y cintas reactivas para la farmacia popular y la red de atención primaria de salud, por un monto cercano a los 16 millones de pesos. El resto de los documentos revisados da cuenta de compras y pagos directamente entre cada municipio y su proveedor.

Esta información no incluye a las Corporaciones Municipales de derecho privado que administran el área de salud de los municipios socios, ya que dichas Corporaciones no utilizan la plataforma de mercado público. Tampoco incluye las compras que realiza la propia ACHIFARP, por la misma razón.

En paralelo, se obtuvo gracias al apoyo del Observatorio de Gasto Fiscal, un listado con el gasto real en productos farmacéuticos por área de salud municipal (administrada por Municipio o Corporaciones Municipales) que todos los municipios del país reportan a través de SINIM, para los años 2008 a 2018.

Si bien esta información es interesante, es difícil sacar conclusiones respecto del potencial impacto económico de la ACHIFARP a través de ella. Por una parte, los datos se encuentran agregados y no es posible saber cuánto del gasto se destina a las farmacias populares y cuánto se destina a otros fines, como por ejemplo la red APS. Por otra parte, los municipios socios no contaban con farmacias populares antes de ingresar a la Asociación, por lo que no es relevante hacer un corte y comparar sus gastos en productos farmacéuticos antes y después de asociarse. Finalmente, no es posible comparar el gasto entre municipios asociados y no asociados que cuenten con farmacias populares, ya que las características de la población, los requisitos para inscribirse en la farmacia, el volumen y características de los inscritos y el detalle del monto destinado exclusivamente a farmacias populares, no se encuentra disponible.

A través de las páginas de transparencia activa de municipios socios, se accedió a uno de los convenios de colaboración firmado entre la Municipalidad de Recoleta y ACHIFARP, por un monto total de \$112.734.926, con objeto de la implementación del Programa de Diagnóstico y Tratamiento de Déficit Auditivo y del Programa de Apoyo a las Personas con Dependencia Severa, que incluye entrega de camas clínicas, diagnósticos auditivos y prótesis, entre otros. Aun cuando sería posible rescatar el monto total transferido por los municipios a ACHIFARP por esta vía, el acceso a cada convenio es altamente complejo (el número identificador del decreto puede encontrarse en un apartado del Portal de Transparencia y, una vez identificado el número, debe buscarse la copia del decreto en otro apartado del Portal), por lo que no fue posible reconstruir el monto total en el marco del presente estudio.

Por esta razón, se solicitó a la secretaría técnica o ejecutiva de ambas Asociaciones, el envío de las rendiciones de cuenta anual para los años 2017 y 2018. De acuerdo con los estatutos que rigen a los dos organismos, estas rendiciones debían incluir el detalle de las actividades realizadas en el año, el cumplimiento de las metas anuales, y un completo balance presupuestario, junto con las proyecciones financieras y de ejecución de proyectos para el año siguiente.

En el caso de ACHIFARP, se solicitaron además copias de convenios de colaboración con organismos públicos como SENADIS y MDS, así como el convenio con la Droguería de Valparaíso para ejecutar compras de medicamentos a través de dicha Droguería.

A la fecha de emisión del informe final, sólo fue recibida la cuenta anual de AMIRS-Los Ríos, que incluye parte de la información que indican los estatutos. ACHIFARP hizo entrega de datos parciales sobre ingresos y egresos

para los años requeridos, y los convenios con SENADIS y MDS. No se accede a las rendiciones de cuentas para el caso de ACHIFARP.

6.4.1.2. Metodología para el análisis

Las entrevistas realizadas fueron todas grabadas, transcritas íntegramente y luego analizadas utilizando el software NVivo 12, donde los textos fueron sistematizados y clasificados en base a los siguientes códigos:

Tabla 6.10: Clasificación de los códigos utilizados en NVIVO 12.

Nombre Código	Descripción	AMIRS-Los Ríos		ACHIFARP	
		N° entrevistas	N° referencias	N° entrevistas	N° referencias
Buenas prácticas	Buenas prácticas que rescata de su Asociación, que podrían ser replicables en otras Asociaciones	4	7	1	3
Contexto	Elementos del contexto comunal o regional en el que se desarrolla la acción de la Asociación	2	5	1	2
Definición de proyectos	Forma en que se definen los proyectos que llevará a cabo la Asociación	3	6	-	-
Efectos propios	Efectos de la pertenencia a la Asociación para el municipio entrevistado	4	29	2	11
Efectos todos	Efectos de la pertenencia a la Asociación para todos los municipios asociados	4	29	2	23
Estructura y Funcionamiento	Estructura y funcionamiento de la Asociación y de la Secretaría Técnica o Ejecutiva	4	16	2	9
Financiamiento de proyectos	Forma en que se financian los proyectos de la Asociación	3	13	2	7
Motivación	Motivaciones para la asociatividad	4	21	2	11
Problemas	Problemas vinculados a la Asociación y/o a los proyectos que gestiona la Asociación	4	45	2	10
Proyectos	Detalle de los proyectos que gestiona la Asociación	4	25	2	11
Proyectos municipales	Proyectos que gestiona la municipalidad y que se vinculan a los proyectos gestionados por la Asociación	3	9	2	4
Recomendaciones	Recomendaciones para una mejor gestión de la propia Asociación, así como de otras Asociaciones Municipales	4	30	2	13
Rendiciones	Mecanismos de rendición de cuentas de la Asociación o la Secretaría Técnica-Ejecutiva	2	4	1	1

Fuente: Elaboración propia

El N° de entrevistas indica la cantidad de archivos (entrevistas) desde los cuales se extrajeron referencias correspondientes a cada código. En tanto, el N° de referencias indica la cantidad de respuestas que hacen referencia a alguna materia vinculada a cada código.

En base a esta información, se procedió a dar respuesta a las preguntas de investigación, complementándola con la información recabada de fuentes secundarias y la entregada por las propias Asociaciones Municipales.

6.4.2. Resultados

Un primer análisis de la información recopilada buscará responder a las preguntas de investigación planteadas al inicio de este capítulo. Posteriormente, se presentan reflexiones sobre la información conjunta, con énfasis en identificar posibles medidas que apunten a estimular una asociatividad municipal más efectiva. El detalle de cada uno de los casos analizados se encuentra en los anexos Caso de estudio 1: Asociación de Los Ríos y Caso de estudio 2: Asociación Chilena de Farmacias Populares - ACHIFARP.

1. ¿Cuál es el modelo de gobernanza de las asociaciones?

a) Las dos Asociaciones analizadas cuentan con una estructura básica similar, a saber:

- Una **Asamblea** de socios, de la que son parte todos los municipios asociados y que se reúne de forma regular al menos una vez al año, más sesiones extraordinarias convocadas por el directorio. En ambos casos, sólo tienen derecho a voto los municipios que se encuentran al día en el pago de sus cuotas ordinarias y extraordinarias. Los acuerdos se toman por mayoría simple de los asistentes a la asamblea que tengan derecho a voto, mientras que el quorum está dado por la asistencia de la mayoría simple de los socios.

Puede afiliarse una nueva municipalidad por solicitud escrita del alcalde con apoyo del Concejo municipal. En el caso de AMIRS-Los Ríos, la solicitud debe incluir argumentos que justifican su viabilidad ambiental (cuando corresponda), técnica y financiera. La desafiliación es igual para ambas, por escrito y con aprobación del Concejo municipal. También pueden perder su condición de afiliados aquellos municipios que incumplan con las cuotas por un período superior a un año (ACHIFARP) o por incumplimientos reiterados de los acuerdos de la Asamblea (AMIRS-Los Ríos).

- Un **Directorio**, instancia directiva de toma de decisiones y administración de la Asociación, que incluye entre otros aprobar las metas, estrategias y proyectos de la Asociación con la estructura y planta de personal; y proponer a la Asamblea General el Plan de Acción para su aprobación. El directorio es definido al momento de conformar la Asociación, siendo (re)electo por la mayoría de la Asamblea una vez que finaliza su periodo.

El Directorio de ACHIFARP está compuesto por nueve miembros y comprende los cargos de presidente, dos vicepresidentes, secretario general, tesorero, y cuatro directores generales que duran tres años en sus cargos. De acuerdo con los estatutos, el directorio debe sesionar como mínimo, cada tres meses. Si bien no hay información oficial sobre la periodicidad efectiva de las reuniones, de la entrevista a su presidente se extrae que sesionan con cierta frecuencia durante el año.

En el caso de AMIRS-Los Ríos, el directorio se compone de cinco miembros que incluyen presidente, tesorero, vicepresidente, secretario y director. El directorio también es elegido por tres años, pudiendo ser reelectos de acuerdo con los estatutos vigentes. Los estatutos no mencionan la periodicidad de las reuniones, pero la rendición de cuentas anual informa que en 2018 el directorio sesionó una vez y en 2017, dos veces.

- Una **Secretaría Técnica o Ejecutiva**, encargada de desarrollar los proyectos aprobados por la Asamblea y gestionar los recursos de la Asociación, así como preparar los planes anuales y las rendiciones de cuentas del organismo.

La Secretaría Técnica de AMIR-Los Ríos está compuesta por cinco personas: un Secretario Ejecutivo, una contadora auditora, un ingeniero comercial como jefe de finanzas, un conductor y un periodista. Si bien los estatutos de la Asociación fijan los cargos de Secretario Ejecutivo, Jefe de Finanzas y Jefe Técnico, a la fecha el secretario ejecutivo está ejerciendo además el rol de Jefe Técnico. El Secretario Ejecutivo, de acuerdo con los estatutos, es designado por el Directorio por mayoría absoluta y es removido por el mismo, previo acuerdo de la Asamblea (extraordinaria).

La Secretaría Ejecutiva de ACHIFARP, en tanto, cuenta con siete personas: un Secretario Ejecutivo, un abogado asesor en materia de legislación, un ingeniero eléctrico, un químico farmacéutico, un diseñador gráfico responsable de administrar los sitios web, un contador, un diseñador industrial a cargo de la asesoría en comunicaciones y una secretaria. También cuenta con una asesora de comunicaciones de manera no permanente, que cumple funciones de auspicio en el programa radial. El Secretario Ejecutivo, de acuerdo con los estatutos, es elegido por 2/3 del directorio a propuesta del presidente. El cargo dura dos años, renovable de manera indefinida por la mayoría absoluta del directorio. Su remoción es por acuerdo de la mayoría absoluta del directorio.

- Las Asociaciones cuentan con otras figuras adicionales. En el caso de AMIRS-Los Ríos, existe un Comité Técnico Asesor, cuya principal función es velar por el cumplimiento de los objetivos y actividades del Plan de Gestión Anual de la Asociación, teniendo un carácter puramente técnico. En dicho Comité participan, por ejemplo, funcionarios de Medio Ambiente o de Aseo y Ornato, o aquellos que cada municipio designe de acuerdo con las materias que trabaja la Asociación. Es el órgano que más se reúne sin considerar a la secretaría técnica, sumando seis sesiones el año 2018 y cuatro el 2017. ACHIFARP, por su parte, cuenta con un tribunal de Disciplina constituido por miembros ajenos al directorio, si bien sus integrantes son acordados por el directorio.

b) Control de Gestión y Rendición de Cuentas

De acuerdo con lo establecido por la Ley N°20.527, a las asociaciones municipales les son aplicables tanto el principio de publicidad de la función pública, como las normas de la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información de la Administración del Estado.

Asimismo, la Ley establece que la Contraloría General de la República podrá ejercer sus facultades de fiscalización y control sobre las asociaciones municipales, en tanto que cada Asociación debiera remitir anualmente a la Contraloría Regional su contabilidad, inventario, balance del ejercicio y demás estados financieros.

Sumado a estos controles, los estatutos de ambas Asociaciones fijan algunas instancias para el control de la gestión realizada por la Secretaría Técnica, así como instancias de rendición de cuentas.

Como ya se mencionó anteriormente, el directorio tiene la facultad de aprobar las contrataciones de la secretaría técnica y de remover al secretario ejecutivo, lo que crea un punto de control sobre su gestión en ambos casos.

Sumado a ello, en el caso de ACHIFARP, el presidente del Directorio debe dar cuenta anual a la Asamblea General de la marcha de la Asociación y del estado financiero de la misma, como parte de los mecanismos de rendición de cuentas del organismo. El informe de estado financiero debiera contener, a lo menos, la inversión de los fondos, la marcha financiera y el balance general de la Asociación. Si bien se buscó esta información en el sitio web de la Asociación, a la fecha no se encuentra disponible para ninguno de los años de existencia del organismo. Sólo se puede acceder al presupuesto anual a través del Portal de Transparencia Activa de ACHIFARP.

En el caso de AMIRS-Los Ríos, el Directorio tiene la facultad expresa de evaluar el desempeño del Secretario Ejecutivo y el desarrollo del Plan Anual de Gestión. Por su parte, los Concejos de las municipalidades socias

pueden solicitar informes a la Asociación, la cual está obligada a responder en 15 días hábiles, mientras que la Unidad de Control del municipio socio tiene la facultad de fiscalizar a la Asociación por el uso y destino de los recursos provenientes de los aportes entregados por la municipalidad respectiva.

En ninguno de los casos se establecen medidas de rendición de cuentas a la ciudadanía.

2. ¿Cuáles son las motivaciones financieras del asociativismo municipal?

Si bien ambas Asociaciones tienen razones muy distintas para conformarse, las motivaciones financieras no difieren en el fondo: bajar costos para el municipio, ya sea en la compra de productos (maquinaria, medicamentos, insumos médicos) como en la contratación de especialistas para el diseño de proyectos (caso AMIRS-Los Ríos); así como generar nuevos ingresos en el caso de AMIRS-Los Ríos.

a) Disminución de costos: compras conjuntas, agregación de demanda

En cuanto a la disminución de costos, la expectativa de los municipios es que, a través de una Asociación, será posible adquirir activos que puedan ser utilizados de manera conjunta por los distintos municipios, evitando tener que comprarlos cada uno por separado; o bien que será posible bajar precios de compra al agregar demanda para productos que serán distribuidos a la comunidad, en lugar de comprar cada municipio por separado volúmenes más pequeños. En el caso de ACHIFARP, se espera además que, por tratarse de una entidad de derecho privado, pueda acceder a proveedores que hoy no se encuentran disponibles a través del sistema de compras públicas, bajando los costos al comprar, por ejemplo, en Cuba o en China.

Por otra parte, se espera que los profesionales y equipos técnicos contratados a través de la Asociación, financiados con las cuotas de los municipios socios y con apoyo suplementario de SUBDERE, podrán diseñar proyectos de calidad y obtener fondos para proyectos que beneficien a todas las comunas involucradas. De esta forma, los municipios no se verían obligados a contratar cada uno a profesionales y técnicos capacitados para diseñar proyectos a presentar a fondos públicos.

En cuanto a la obtención de fondos a través de proyectos, una expectativa adicional es que la capacidad de negociación frente al Gobierno y al Consejo Regional sería mayor al realizarse de manera asociativa, que hacerlo de forma aislada. De esta forma, aumentaría la probabilidad de obtener financiamiento del FNDR para los proyectos que se presentan “patrocinados” por la Asociación (los proyectos FNDR, aun cuando sean asociativos, son presentados por una de las comunas socias y no por la Asociación).

b) Generación de nuevos ingresos: proyectos conjuntos

Respecto de la generación de nuevos ingresos, la expectativa recae sobre el proyecto que impulsa la AMIRS-Los Ríos de crear una planta de reciclaje regional que distribuiría utilidades entre los municipios socios, si bien no es claro que la generación de nuevos ingresos haya sido una motivación en sí misma para asociarse, en este caso.

De todas formas, una motivación para mantenerse asociados es la posibilidad de recibir estos ingresos en el futuro, de aprobarse el proyecto.

c) Acceso a financiamiento extra: FNDR especial, fondos internacionales

Una tercera expectativa que señalan los municipios es la posibilidad de acceder a fuentes de financiamiento adicionales a las ya existentes, trátase de los FNDR u otros fondos concursables nacionales y regionales.

Esta motivación se encuentra en la base de AMIRS-Los Ríos en los tiempos en que las comunas de Los Ríos eran parte de la Región de Los Lagos, ya que se trataba de un requisito para materializar el proyecto financiado por el Gobierno de Chile a través del Banco Alemán KFW “Manejo Integral de Residuos Sólidos Región de Los Lagos”, que pretendía la construcción de tres rellenos sanitarios y estaciones de transferencia respectivas, además de su infraestructura y equipamiento asociado, en las provincias de Llanquihue, Osorno y Valdivia de la antigua división territorial (año 2005).

En la actualidad, se espera que el asociativismo municipal permita acceder a montos adicionales de FNDR orientados a financiar proyectos asociativos, manteniendo intactos los montos para financiar proyectos comunales. O bien, explotar la posibilidad de que la Asociación (en este caso, AMIRS-Los Ríos) pueda acceder a fondos de bancos o entidades internacionales, para financiar los proyectos conjuntos.

Lo que más se releva en este punto, en el caso de AMIRS-Los Ríos, es que la Asociación no “compita” a nivel regional con los fondos que se estima ya estarían destinados a cada una de las comunas, a través del FNDR.

3. ¿Cuáles son los efectos financieros del asociativismo?

Si bien los municipios tenían claras expectativas financieras, no establecieron metas concretas de reducción de costo o de aumento de ingresos; así como tampoco levantaron una línea de base de los gastos que pensaban reducir. Con ello, la estimación de efectos financieros se hace difícil y poco clara incluso para los mismos municipios socios.

En este punto los efectos percibidos son muy distintos entre los casos analizados. Mientras que los municipios entrevistados de AMIRS-Los Ríos son críticos al momento de evaluar los efectos financieros, señalando que en general no existen beneficios financieros o que incluso se ha aumentado el costo para los municipios; en ACHIFARP hay señales más positivas en el sentido de haber logrado disminuir el costo de compra de insumos médicos. De todas formas, al analizar las respuestas de los entrevistados, en ambos casos se rescatan ganancias en el ámbito financiero.

a) Baja de costos por economías de escala y acceso a nuevos proveedores

Este beneficio aplicaría para el caso de ACHIFARP. Aquí se señala que la Asociación ha logrado bajar costos para los municipios, al comprar grandes volúmenes de insumos médicos, principalmente en el extranjero, así como negociar mejores condiciones de pago y mayores volúmenes para proveedores nacionales. De esta forma, los municipios podrían acceder a insumos médicos más económicos de los que adquieren a través de licitaciones o compras por convenio marco, para distribuir posteriormente en las farmacias populares de sus respectivas comunas. Dado que la gran mayoría de las compras se realizan contra demanda y en base a convenios de transferencia de recursos con los propios municipios, la Asociación se asegura que exista demanda real por ellos, así como recursos disponibles, declarando que a la fecha no han tenido problemas con el pago a los proveedores.

Otra ventaja de esta modalidad es la oportunidad en el acceso a los insumos médicos, dado que si bien los precios que ofrece la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST) son bajos, el nivel de cumplimiento en la entrega oportuna de CENABAST es variable, llegando a ser muy bajo en los primeros meses del año, lo que obligaría a los municipios a realizar compras directamente para paliar la falta de oferta de insumos a sus usuarios.

Para respaldar esta afirmación, la secretaría ejecutiva presenta un listado de productos comprados por la Asociación, con un comparativo de precios de venta en el sector privado, en el que efectivamente los precios obtenidos por ACHIFARP serían entre un 30% y un 150% más bajos (el monto no incluye pago de Aduana para productos importados). Sin embargo, no se presenta la comparación con los precios de mercado público (convenio marco, precios obtenidos vía licitaciones), con lo que es difícil estimar el monto exacto de ahorro para los municipios asociados. Tampoco se accede al registro de las compras realizadas por la Asociación, con lo que es imposible comprobar los precios de compra declarados.

En general, la Asociación no presenta rendiciones financieras que incluyan el gasto en insumos médicos o medicamentos, lo que dificulta estimar el impacto real en términos de ahorro de costos para los municipios asociados.

Este impacto tampoco se ve reflejado claramente en el sistema de compras públicas, si bien el sistema no incluye a las Corporaciones Municipales que administran la salud. ACHIFARP sólo aparece como proveedor en una orden de compra emitida por Recoleta, mientras que varios municipios que pertenecen a la Asociación aún realizan de forma individual licitaciones y compras directas para proveer medicamentos y otros insumos a sus farmacias populares.

Dado que el modelo a la fecha se basa mayoritariamente en la compra de productos financiados con transferencias directas de los municipios a ACHIFARP, se requiere de un análisis detallado de todos los convenios establecidos por los municipios socios que administran la salud directamente para determinar los posibles ahorros en comparación

b) Baja de costos por compra de activos o servicios conjuntos

Un segundo beneficio financiero es el ahorro que generaría para los municipios la compra y/o arriendo conjunto de maquinaria (camiones, chipeadoras) y otros servicios (recolección de basura) en el caso de AMIRS- Los Ríos. De acuerdo con los entrevistados, la compra y uso compartido de estos elementos habría permitido acceder a productos de mejor calidad a los que hubieran podido conseguir por sí mismos, al menos en el caso de los municipios con menores ingresos de la Región de Los Ríos.

De todas formas, ciertos problemas en la gestión de la Asociación referidos a faltas de mantención adecuada y a falta de recursos por no pago de cuotas, habrían afectado la disponibilidad de la maquinaria y de los servicios, con lo que el beneficio se habría visto disminuido en los últimos años.

En este caso tampoco existe información financiera de respaldo que permita estimar la magnitud del ahorro generado a las distintas comunas.

c) Percepción de que no existen beneficios financieros o de que hay aumento de costos

Si bien es posible identificar beneficios económicos de las asociaciones en las respuestas de los entrevistados, ante la pregunta explícita por los beneficios financieros que han traído las respectivas asociaciones a sus municipios, la respuesta espontánea que dan todos, con excepción de Recoleta, es “ninguno”.

Existe una percepción arraigada entre los municipios consultados de que las Asociaciones no están siendo capaces en la actualidad de ejecutar los proyectos que les traerían los beneficios esperados, por lo que no existirían beneficios financieros.

Efectivamente en el caso de AMIRS-Los Ríos, el proyecto de planta de reciclaje ubicado en la comuna de Valdivia ha encontrado diversas objeciones por parte del Consejo Regional, por lo que aún se encuentra en etapa de diseño. Asimismo, dado que la oferta de maquinaria y servicios de retiro de basura se encuentra disminuida en comparación a lo que ocurría en 2015-2016, ésta no llega actualmente a todas las comunas, por lo que no aparece de manera espontánea entre los beneficios que los entrevistados identifican actualmente con la Asociación.

En el caso de ACHIFARP, en tanto, la Asociación aún no está habilitada para la compra directa de medicamentos, lo que genera la idea de que no estarían entregando en la actualidad los beneficios esperados por los socios. Aquí el problema pareciera ser comunicacional, ya que ACHIFARP sí está habilitada y ha realizado compra e importación de otros insumos médicos; información que al parecer no ha permeado claramente a todos los socios.

Esta percepción de falta de beneficios económicos se ve confrontada con el costo de las cuotas anuales, que los municipios socios deben cancelar para permanecer en la Asociación respectiva. Así, surge la idea de que la Asociación estaría gatillando mayores costos para el municipio de los beneficios que genera, lo que a su vez desincentiva a algunas comunas a pagar las cuotas respectivas. En tanto, otras tendrían problemas para cancelar las cuotas por el monto que dicha cuota significa para su presupuesto anual, independientemente de los beneficios que pudiera generar.

Finalmente, se identifica como un costo para los municipios el destinar horas profesionales municipales a apoyar al equipo técnico de la AMIRS-Los Ríos en el diseño y ajustes del proyecto de planta de reciclaje regional, dadas las deficiencias técnicas que se perciben en dicho equipo.

4. ¿Qué factores facilitan o dificultan el asociativismo para efectos financieros?

En ambos casos de estudio se identifican elementos que dificultan y facilitan el desarrollo exitoso de proyectos, que a su vez afectarían los resultados esperados en materia financiera.

a) Factores que dificultan el logro de objetivos

Dentro de los problemas que enfrentan actualmente las Asociaciones analizadas, se identifican algunos factores que impedirían el correcto desarrollo de los proyectos y el logro de los objetivos financieros.

- *Equipos técnicos deficientes en las secretarías ejecutivas: falta de resultados*

Un elemento clave para el éxito de las asociaciones es la secretaría ejecutiva, responsable del diseño e implementación de los proyectos de la Asociación. Un equipo que presenta, a juicio de los entrevistados, deficiencias en sus capacidades técnicas ha redundado en proyectos mal formulados, gestión inadecuada de los recursos existentes, falta de visión en la definición de proyectos que apunten al objetivo de la Asociación; todo lo cual llevó a su vez a la falta de resultados concretos que beneficiaran a los municipios y a las comunidades.

Las razones que habrían llevado a contar con equipos débiles en la secretaría ejecutiva incluyen el uso de criterios políticos o afinidades personales/familiares para seleccionar a las personas que componen la secretaría, así como la falta de control periódico por parte de la directiva sobre el trabajo realizado por la secretaría ejecutiva.

Las consecuencias actuales de este problema, que afecta a uno de los casos analizados, son la ya mencionada necesidad de facilitar recursos humanos municipales para apoyar al equipo técnico de la Asociación, así como la desmotivación de los municipios socios.

- *Falta de compromiso de los municipios: baja participación y no pago de cuotas*

Esta falta de motivación con la Asociación se vincula en parte con la demora en la aprobación de nuevos proyectos, así como también con el diseño de soluciones que no resuelven de manera óptima su problemática y con una gestión percibida como poco eficiente de los recursos asociativos. A su vez, la percepción de que aun cuando existan efectos financieros positivos para otros socios, el propio municipio no accede a ellos, afecta negativamente el nivel de compromiso de los municipios con la Asociación.

Un elemento que, si bien no se menciona explícitamente, podría afectar el nivel de compromiso de los municipios, es el nivel de voluntariedad con el que se integran a la Asociación. En el caso de AMIRS-Los Ríos, muchos entrevistados responden “no nos queda de otra” ante la pregunta de por qué se asociaron, haciendo referencia al proyecto de vertedero regional que se visualiza como una imposición más que como una idea impulsada por las propias comunas. Sí está presente la idea de que asociarse para responder problemas complejos como es la gestión de residuos sólidos es la mejor forma de abordar el tema, pero es posible que la solución hubiera sido distinta de haber sido definida verdaderamente entre los socios, generando mayor consenso y compromiso con el proyecto.

La falta de compromiso se ve reflejada en el desinterés en participar de las actividades de la Asociación, tanto en los alcaldes de municipios socios (asistencia a Asambleas y/o a reuniones técnicas) como de la propia directiva (reuniones anuales, gestiones colectivas frente al GORE). Así, disminuye la probabilidad de aprobación de proyectos regionales y se alimenta la falta de control sobre la secretaría ejecutiva, lo que empeora el pobre desempeño observado a la fecha.

Finalmente, se comienzan a gestar o se retoman proyectos fuera del marco de la Asociación, que compiten en cierta forma con la misma, como por ejemplo la idea de levantar un proyecto paralelo extra-Asociación de vertedero y tratamiento de residuos con potencial generación de energía, en un subconjunto de las comunas pertenecientes a AMIRS-Los Ríos.

La consecuencia financiera más relevante de la falta de compromiso de los municipios con la Asociación es la demora en el pago de las cuotas anuales, o definitivamente el cese de pago de dichas cuotas.

- *Falta de recursos: amenaza a la sostenibilidad*

El no pago de las cuotas anuales afecta directamente la disponibilidad presupuestaria para la operación administrativa de las Asociaciones. Esto no es exclusivo de Asociaciones con baja capacidad de resultados, de hecho, el nivel de deuda acumulada de ACHIFARP supera con creces a la deuda observada en AMIRS-Los Ríos, tanto en monto como en proporción de comunas impagas.

Se menciona explícitamente que algunos municipios socios no tendrían capacidad financiera para cancelar las cuotas ordinarias o extraordinarias, independientemente de los beneficios que pudieran obtener de la Asociación, dado su nivel de ingresos. Adicionalmente, es posible que exista cierto desconocimiento o fallas comunicacionales de los servicios que ofrecen las Asociaciones, que afecten el acceso a beneficios y por tanto la disposición al pago; o bien que el beneficio financiero, de haberlo, sea para algunas comunas inferior al costo de la cuota anual, lo que impactaría en su disponibilidad a pagar.

Frente al no pago de cuotas, las Asociaciones buscan fuentes alternativas de ingresos. En el caso de AMIRS-Los Ríos, se postula a fondos de apoyo de SUBDERE para financiar a algunos profesionales de la secretaría técnica y se habría recurrido al arriendo de maquinaria de la Asociación. Sin embargo, no queda claro que estas fuentes alternativas sean suficientes para asegurar la operación óptima y sustentable en el tiempo de la Asociación, ni el cumplimiento de sus objetivos financieros.

Otro elemento que amenaza la sustentabilidad de las Asociaciones es el acceso nulo o insuficiente a fuentes de financiamiento para los proyectos que buscan desarrollar. Estos proyectos no se financian, en general, con las cuotas ordinarias ni con los aportes de SUBDERE, por lo que las Asociaciones analizadas deben recurrir a mecanismos como el cobro de cuotas extraordinarias, la venta de productos o la adjudicación de fondos concursables para financiar proyectos de alto costo.

A la fecha ACHIFARP ha logrado solventar exitosamente sus proyectos a través de aportes de los mismos municipios socios, ya sea por convenios de transferencia (cuotas extraordinarias) o por compras directas de productos, pero esta vía no le ha permitido llegar a la totalidad de los municipios que participan de la Asociación.

En tanto, AMIRS-Los Ríos, si bien tuvo un apoyo inicial por parte del Gobierno Regional en la compra de maquinaria, actualmente no ha logrado la adjudicación de recursos regionales (FNDR) para financiar el proyecto de planta de reciclaje, mientras que los recursos asignados al proyecto de ampliación del vertedero regional no son suficientes para su correcta ejecución.

En este caso se genera una dificultad adicional, ya que si bien el proyecto es patrocinado por la Asociación, el ente que lo presenta formalmente al GORE es el municipio de Valdivia y será este municipio el que reciba y gestione los recursos FNDR asignados, no la Asociación. Así, el nivel de injerencia que pueda tener el resto de los municipios socios en administración del proyecto asignado, quedará sujeta a la voluntad de Valdivia y no a los mecanismos participativos de la Asociación.

El no contar con recursos suficientes para la operación óptima de las Asociaciones y para el desarrollo de proyectos que, desde la Asociación, generen efectos financieros positivos a la totalidad de los socios, afecta negativamente la capacidad de las Asociaciones de sostenerse en el tiempo. Esta amenaza es más cercana y real para AMIRS-Los Ríos, donde se observan signos de descontento, desinterés y posibles subdivisiones al

interior de la Asociación, si bien estas subdivisiones siguen manteniendo un espíritu asociativo, pero a una menor escala.

b) Factores que facilitan el logro de objetivos

A pesar de los problemas observados, existen elementos que, de acuerdo con la información recopilada, facilitarían el logro de los objetivos de las Asociaciones.

- Tener objetivos claros y metas concretas

Un factor que potencia el logro de los objetivos es tener claridad sobre los mismos al momento de asociarse, idealmente a través del establecimiento de metas concretas. El presidente de una de las Asociaciones hace hincapié en que la motivación es clave para obtener resultados exitosos, ya sean financieros o de otra índole, en cualquier tipo de asociación municipal. Así, señala que los municipios deben contar con objetivos claros y concretos al momento de formar una asociación, para luego establecer la mejor forma de cumplirlos.

- Contar con equipos técnicos calificados y motivados

Otro factor fundamental es aplicar criterios de rigurosidad técnica en la selección de los miembros de la Secretaría Técnica o Ejecutiva, lo cual facilitaría un buen diseño y desarrollo de los proyectos de la Asociación y el logro de los objetivos planteados.

Para el caso de AMIRS-Los Ríos, se menciona la importancia de contar con expertos/as en temas medioambientales y de manejo de residuos, así como experiencia en gestión de proyectos. Hay una referencia a la utilización de estándares de Alta Dirección Pública para asegurar las competencias requeridas al interior de los equipos técnicos.

Sin embargo, la calificación técnica no sería el único criterio para considerar. En el caso de ACHIFARP, se destaca el nivel de compromiso y motivación del equipo de la secretaría ejecutiva como un factor de éxito de los proyectos de la Asociación. En este caso, el armar equipos de confianza se visualiza como un elemento relevante para el logro de los objetivos de cualquier asociación, incluidos los objetivos financieros. En este contexto, se percibe que los mecanismos de selección existentes tales como los concursos públicos, podrían ser insuficientes para asegurar la creación de un equipo comprometido con los objetivos del proyecto asociativo.

- Utilizar los mecanismos de control de gestión y desarrollar nuevos mecanismos

Anteriormente se han señalado algunos mecanismos existentes para el control de la gestión llevada a cabo por las Asociaciones y sus Secretarías Técnicas, ya sea desde el Directorio, la Asamblea, los Municipios socios u otros entes como la Contraloría Regional. El uso efectivo de estos mecanismos, sobre los cuales pareciera haber cierto desconocimiento, debiera empujar a una mejor gestión.

Se menciona la necesidad de contar con mejores mecanismos de control de gestión sobre la secretaría técnica en el caso de AMIRS-Los Ríos. En este caso, las rendiciones de cuentas ante el directorio no siempre trascienden lo suficiente a los municipios y no llegan a la comunidad. Las rendiciones tampoco consideran la medición de impactos financieros a nivel municipal, con lo que se hace difícil comprobar si el costo de las cuotas es mayor o menor a los beneficios percibidos.

Algunas de las propuestas concretas en este caso, son el trabajo en base a metas de corto plazo además de las metas de largo plazo, y el desarrollo (o el uso) de mecanismos de supervisión de los productos generados por la secretaría por parte de los municipios.

- Apoyo financiero desde el nivel central y regional: financiamiento específico para asociaciones, subvenciones de cuotas, convenios

En este punto, surgen diversas propuestas orientadas a la entrega de ayuda financiera desde organismos del nivel central y regional. La idea base es que, si se estima que el asociativismo municipal es un mecanismo positivo y eficaz, el Estado debiera potenciarlo a través de la entrega de recursos especialmente dirigidos a las asociaciones municipales.

Entre las propuestas se encuentran el desarrollo de fuentes de financiamiento regionales diseñadas exclusivamente para los proyectos de las Asociaciones, generando líneas del FNDR que se sumen con recursos adicionales a los que ya estaban comprometidos para cada comuna; apoyar a las Asociaciones por la vía de subvencionar a los municipios más pequeños en el pago de sus cuotas; o emular el convenio que mantiene el Ministerio de Salud con la Asociación Chilena de Municipalidades, donde el MINSAL financia congresos y otras actividades realizadas por directores de salud a través de la ACHM

Otras vías que se plantean son el acceso a través de postulaciones de la propia Asociación a financiamiento internacional, así como la incorporación de privados en los proyectos. Esta última idea se menciona, pero no se entregan mayores detalles.

- Marco regulatorio claro para los giros de negocio de las Asociaciones

Las asociaciones entrevistadas han ingresado a rubros en los que no existen experiencias previas a nivel nacional y, por tanto, no hay claridad respecto del marco regulatorio que las rige. Esto genera en algunos municipios o Gobiernos Regionales, incertidumbre sobre la forma en que debieran gestionarse los proyectos. Por lo tanto, otro elemento relevante para una gestión innovadora, efectiva y eficiente de los proyectos asociativos sería contar con un marco regulatorio que establezca las orientaciones que deben seguir los municipios y las asociaciones para desarrollar dichos proyectos dentro de los límites que establece la legislación.

En el caso particular de ACHIFARP, existen dudas respecto del marco legal y la forma de operar que deben tener las farmacias populares, lo que gatilla a su vez temor a innovar a nivel comunal, por las consecuencias que ello pueda tener frente a una auditoría de la Contraloría. Así, una de las solicitudes que hacen algunos entrevistados es contar con un marco regulatorio claro para las farmacias populares, que considere el giro del negocio y las particularidades de las farmacias, más allá de aplicar normas generales a las mismas. Si bien no se menciona en las entrevistas, lo mismo podría aplicarse a los centros de diagnóstico, fábricas y otros proyectos que planea implementar la Asociación en el futuro.

En el caso de AMIRS-Los Ríos, la novedad de una planta de reciclaje regional y asociativa, ha generado dudas en el Consejo Regional, en particular sobre el modelo de negocio de esta, lo que ha retrasado su aprobación en el marco de los fondos FNDR.

- Definir cuotas sustentables

Como otra forma de paliar el problema de no pago de las cuotas anuales por parte de los municipios, además de posibles subsidios a municipios con menores ingresos, se sugiere modificar la fórmula de cálculo de las cuotas anuales, generando cuotas que serían más asequibles para los municipios. En particular, se propone generar una fórmula que considere los ingresos del municipio y no sólo la población comunal, de manera similar a la utilizada en el Fondo Común Municipal.

c) Otros hallazgos: acceso a información pública de las Asociaciones

Un hallazgo del estudio de casos que no proviene directamente de los informantes consultados es la diferencia que existe entre Asociaciones para acceder de manera fácil y directa a información financiera de dichos organismos. Si bien no es materia directa de este estudio, la falta de acceso a información pública y amigable dificulta la estimación de costos y beneficios que las Asociaciones traen a los municipios socios; no sólo para observadores externos sino para los propios miembros de la Asociación. Asimismo, puede potenciar la aparición o agravamiento de algunos de los problemas mencionados anteriormente.

Si bien las asociaciones municipales están obligadas por la Ley N°20.527 a aplicar las normas de la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, no están sujetas al sistema de compras públicas, por lo que no necesariamente queda registro de sus compras en el portal de Transparencia Activa, a menos que la misma Asociación decida publicarlas. Asimismo, al no estar financiadas por el sistema de presupuestos públicos, queda a criterio de cada Asociación el nivel de detalle y completitud de los ingresos y gastos proyectados para el año que publican en este mismo Portal.

En el caso de AMIRS-Los Ríos, la información es más completa y es posible visualizar las compras realizadas de manera privada por la Asociación. Asimismo, publican información referida a la ejecución presupuestaria, aunque sólo incluye el ingreso de los recursos percibidos por las cuotas de los socios y las transferencias de SUBDERE, no incluyendo ingresos percibidos por otras vías como el arriendo de maquinaria. Sí se publican los gastos de operación de la Asociación, así como del funcionamiento y mantención de la maquinaria que AMIRS-Los Ríos pone al servicio de algunos municipios socios.

En el caso de ACHIFARP, la información presupuestaria publicada en el Portal de Transparencia Activa es mucho más acotada y sólo refiere a los ingresos proyectados por las cuotas anuales de los municipios socios. No se publican balances presupuestarios de ningún tipo, ni se informa sobre las compras que realiza la Asociación.

En ninguno de los dos casos se publican las rendiciones que las secretarías técnicas deben presentar obligatoriamente a los respectivos directorios cada año, dando cuenta de actividades, cumplimiento de metas, plan de actividades para el año siguiente y un completo detalle de ejecución presupuestaria y proyecciones para el siguiente año.

A continuación, se presenta un breve resumen de la información relevante que pudo ser encontrada en las páginas web de las respectivas Asociaciones.

Tabla 6.11: Información disponible en el sitio web de las Asociaciones y sus Portales de Transparencia Activa

Dato	AMIRS-Los Ríos	ACHIFARP
Detalle Personas que trabajan en la secretaría técnica	Sí	Sí
Presupuesto Proyectado: cuotas ordinarias	Sí	Sí



Presupuesto Proyectado: cuotas extraordinarias	No	No
Presupuesto Proyectado: otras fuentes (FNDR, otros)	Parcial (apoyo SUBDERE)	No
Ingresos percibidos: cuotas ordinarias	Sí	No
Ingresos percibidos (cuotas extraordinarias)	No	No
Ingresos percibidos: otras fuentes (FNDR, otros)	Parcial (apoyo SUBDERE)	No
Gastos ejecutados: cuotas ordinarias	Sí	No
Gastos ejecutados: otros gastos (proyectos)	No	No
Compras ejecutadas: sistema de compras públicas	Sí (no realizan)	Sí (no realizan)
Compras ejecutadas: compras directas	Sí	No
Rendiciones Anuales de la Secretaría Técnica	No	No

Fuente: elaboración propia

6.5. CONCLUSIONES

Las asociaciones en Chile tienen un carácter más bien territorial, y no resulta posible asociarlas de manera directa e indicadores de gestión inter-institucional, tales como el FCM o FIGEM. En ese sentido, no es de extrañar que la asociatividad entre municipios aumente en la medida que disminuye la distancia geográfica entre ellas.

En términos administrativos, llama la atención que no todas las asociaciones forman parte del catastro SUBDERE, y tampoco existe un seguimiento año a año del total de asociaciones existentes. Tampoco se conoce la causa de porque dejan de existir. En ese sentido, este trabajo pretende dar cuenta sobre las características actuales del asociativismo en Chile, pero se llama la atención acerca de un vacío documental relevante, cuya solución podría contribuir a mejorar la comprensión sobre este fenómeno. Se debe señalar que entre el año 2014 y el año 2018, ha dejado de producirse información al menos sobre seis asociaciones municipales, lo que también puede dar cuenta sobre el limitado campo de acción de estos espacios.

En términos políticos, no existe evidencia concluyente sobre el peso de las ideologías de los partidos políticos chilenos en el grado de asociativismo de los municipios que sus alcaldes administran. Por otro lado, la militancia en partidos políticos tampoco pareciera estar relacionada de manera relevante con el establecimiento de lazos asociativos entre municipios, y llama la atención el creciente peso de los liderazgos independientes al interior de los municipios chilenos, que tienden a asociarse entre sí en mucho mayor medida que los militantes de partidos políticos. Esto debe matizarse, no obstante, por la alta fragmentación del sistema de partidos, así como el aumento de los alcaldes independientes, que hacen menos probables dichas coincidencias.

6.6. RECOMENDACIONES DESDE EL ESTUDIO DE CASOS

En base a la información recopilada en el estudio de casos, se proponen los siguientes puntos adicionales para potenciar el efecto financiero positivo de las asociaciones municipales.

1. **Levantar indicadores, líneas de base y metas financieras.** Una vez que se encuentren definidos los objetivos financieros de una Asociación o de un proyecto asociativo, se debieran definir metas concretas e indicadores que permitan operacionalizar dichas metas, para inmediatamente levantar en cada municipio miembro de la Asociación una línea de base de estos indicadores. La información

debiera actualizarse de manera periódica e informarse clara y oportunamente a los miembros participantes, de tal manera de potenciar el seguimiento de los proyectos y de visualizar los avances concretos en materia financiera que se logran a través del tiempo. Estos mismos indicadores y porcentaje de avance de las metas propuestas, debiera incluirse en las rendiciones de cuenta anuales y ser comunicadas a las comunidades de los municipios socios.

2. **Definir uno o más marcos regulatorios para los proyectos asociativos municipales.** Considerando los múltiples giros de negocio con los que se relacionan las asociaciones municipales (gestión de residuos, reciclaje, medicamentos e insumos médicos, turismo, casinos, apicultura, entre muchos otros), así como sus características jurídicas particulares como corporaciones de derecho privado, se recomienda definir marcos regulatorios o contenciosos administrativos que aseguren el cumplimiento de la ley en cada uno de esos escenarios. Esto debiera ir acompañado de una adecuada difusión en formatos amigables para los usuarios de dicha información (alcaldes, consejeros regionales, secretarios ejecutivos, entre otros) y capacitación permanente para las secretarías técnicas que se vean afectadas por ellos. Idealmente, contar con una contraparte en la Contraloría General de la República y/o Contralorías Regionales, que pueda asesorar a las asociaciones en sus dudas legales.
3. **Incorporar mecanismos de selección con estándares mínimos.** Revisar la legislación que rige actualmente a las asociaciones municipales e incluir en ella mecanismos que aseguren la incorporación de criterios técnicos en la selección de los equipos de las secretarías ejecutivas, así como estándares de publicidad y transparencia en la selección de los secretarios/as ejecutivos/as.
4. **Aumentar los estándares de transparencia activa.** Incluir también en el marco que regula a las asociaciones municipales, estándares más exigentes de transparencia activa. Dado que se trata de corporaciones de derecho privado, se debe exigir adicionalmente a lo que establece la Ley de Transparencia, la publicación de las compras y contrataciones que se realicen por fuera del sistema de compras públicas. Para ello debiera definirse la información mínima a publicar que, sin afectar el “negocio” ni vulnerar otros derechos, posibilite tener control sobre el uso de los recursos que manejan las asociaciones municipales. Asimismo, exigir la publicación de las cuentas de rendición anual y los balances financieros anuales.
5. **Definir mecanismos de apoyo financiero a las Asociaciones.** Ya sea a través de transferencias, subvenciones a las cuotas de municipios con bajos ingresos, incentivos, financiamiento de servicios (capacitaciones, certificaciones), destinación de montos FNDR u otros, se recomienda a SUBDERE definir un conjunto de mecanismos que entreguen apoyo financiero a las asociaciones municipales, de tal manera de asegurar su sostenibilidad económica en especial en las etapas de instalación y diseño de proyectos.

6.7. BIBLIOGRAFÍA

Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66(1), 56-65.

Agranoff, R., & McGuire, M. (1999). Managing in network settings. *Review of Policy Research*, 16(1), 18-41.

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295-326.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J., & Walker, R. M. (2005). Representative bureaucracy, organizational strategy, and public service performance: An empirical analysis of English local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 489-50
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Bel, G., & Costas, A. (2006). Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain. *The Journal of Policy Reform*, 9(1), 1-24.
- Bel, G., & Mur, M. (2009). Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities. *Waste Management*, 29(10), 2772-2778.
- Bel, G., & Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52-67.
- Bel, G., & Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52-67.
- Bogason, P., & Musso, J. A. (2006). The democratic prospects of network governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 3-18.
- Brinkerhoff, D. W., & Goldsmith, A. A. (2006). Organising for mutual advantage: municipal associations in Bulgaria. *Public Administration and Development*, 26(5), 373.
- Cea Escobar, N. (2018). Intermunicipalidades en Chile, los municipios como gestores de desarrollo para sus comunidades. *InterNaciones*, (13), 19-42.
- Cea Martínez, M. et al (2015). *Asociatividad municipal: herramienta para la inversión local*. Centro de Políticas Públicas UC.
- Dijkgraaf, E., & Gradus, R. (2014). *Waste management in the Netherlands*. Handbook on Waste Management, 287.
- Dijkgraaf, E., & Gradus, R. H. (2013). Cost advantage cooperations larger than private waste collectors. *Applied Economics Letters*, 20(7), 702-705.
- Dollery, B., & Akimov, A. (2007). Are shared services a panacea for Australian local government? A critical note on Australian and international empirical evidence. *International Review of Public Administration*, 12(2), 89-102.
- Edelenbos, J., Klijn, E. H., & Steijn, B. (2011). Managers in governance networks: How to reach good outcomes? *International Public Management Journal*, 14(4), 420-444.
- Esteve, M., Boyne, G., Sierra, V., & Ysa, T. (2013). Organizational collaboration in the public sector: do chief executives make a difference? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4): 927-952.

- Feiock, R. C., Steinacker, A., & Park, H. J. (2009). Institutional collective action and economic development joint ventures. *Public Administration Review*, 69(2), 256-270.
- Frank, K. A., Penuel, W. R., & Krause, A. (2015). What Is A "Good" Social Network For Policy Implementation? The Flow of Know-How for Organizational Change. *Journal of Policy Analysis and Management*, 34(2), 378-402.
- Freeman, L. C. (1996). Some antecedents of social network analysis. *Connections*, 19(1), 39-42.
- Goerdel, H. T. (2006). Taking initiative: Proactive management and organizational performance in networked environments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 351-367.
- Graddy, E. A., & Chen, B. (2006). Influences on the size and scope of networks for social service delivery. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4), 533-552.
- Huang, K., & Provan, K. G. (2007). Resource tangibility and patterns of interaction in a publicly funded health and human services network. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 435-454.
- Isett, K. R., Mergel, I. A., LeRoux, K., Mischen, P. A., & Rethemeyer, R. K. (2011). Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 1), i157-i173.
- Kenis, P., & Provan, K. G. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration*, 87(3), 440-456.
- Kim, J. (2006). Networks, network governance, and networked networks. *International Review of Public Administration*, 11(1), 19-34.
- Klijin, E. H. (1996). Analyzing and managing policy processes in complex networks a theoretical examination of the concept policy network and its problems. *Administration & Society*, 28(1), 90-119.
- Klijin, E. H. (1997). *Policy Networks: An Overview*. In W. Kickert, E.H. Klijin & J. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the public sector* (pp. 14-34). California, CA: Thousand Oaks.
- Klijin, E. H., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1995). Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration*, 73(3), 437-454.
- Klijin, E. H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), 1063-108
- Krueathep, W., Riccucci, N. M., & Suwanmala, C. (2010). Why do agencies work together? The determinants of network formation at the subnational level of government in Thailand. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 157-185.
- Levine, S., & White, P. E. (1961). Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships. *Administrative Science Quarterly*, 583-601.

- Lundin, M. (2007). Explaining cooperation: How resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(4), 651-672.
- McGuire, M. (2002). Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it. *Public Administration Review*, 62(5), 599-609.
- McGuire, M., & Silvia, C. (2010). The effect of problem severity, managerial and organizational capacity, and agency structure on intergovernmental collaboration: Evidence from local emergency management. *Public Administration Review*, 70(2), 279-288.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2003). Public management and educational performance: The impact of managerial networking. *Public Administration Review*, 63(6), 689-699.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (1998). Principles for controlling agents: The political economy of network structure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 203-222.
- Montecinos, E. (2003). *De la asociatividad municipal a la asociatividad estratégica*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Mullin, M., & Daley, D. M. (2010). Working with the state: Exploring interagency collaboration within a federalist system. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 757-778.
- O'Leary, R., Gerard, C., & Bingham, L. B. (2006). Introduction to the symposium on collaborative public management. *Public Administration Review*, 6-9.
- O'Toole Jr, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45-52.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Provan, K. G., & Lemaire, R. H. (2012). Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: Using research to inform scholarship and practice. *Public Administration Review*, 72(5), 638-648.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Radin, Beryl A. (1996). *Managing across Boundaries*. In Donald F. Kettl and H. Brinton Milward (Eds.), *The State of Public Management* (pp.145 – 167). Baltimore, MA: The John Hopkins University Press.
- Rethemeyer, R. K., & Hatmaker, D. M. (2008). Network management reconsidered: An inquiry into management of network structures in public sector service provision. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 617-646.
- Robert, A., & Michael, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

- Saz-Carranza, A., & Ospina, S. M. (2011). The behavioral dimension of governing interorganizational goal directed networks—Managing the unity-diversity tension. *Journal of Public Administration Research and Theory, 21*(2), 327-365.
- Schermerhorn, J. R. (1975). Determinants of interorganizational cooperation. *Academy of Management Journal, 18*(4), 846-856.
- Smith, C. R. (2009). Institutional determinants of collaboration: An empirical study of county open-space protection. *Journal of Public Administration Research and Theory, 19*(1), 1-21.
- Sørensen, R. J. (2007). Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. *Public Administration, 85*(4), 1045-1058.
- Steijn, B., Klijn, E. H., & Edelenbos, J. (2011). Public private partnerships: Added value by organizational form or management? *Public Administration, 89*(4), 1235-1252.
- SUBDERE (2008). Asociaciones municipales: lecciones y aprendizajes orientadores para una política de fortalecimiento.
- Villadsen, A. R. (2011). Structural embeddedness of political top executives as explanation of policy isomorphism. *Journal of Public Administration Research and Theory, 21*(4), 573-599.
- Wasserman, S. & Faust K. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. NY: Cambridge University Press.
- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social network analysis: Methods and applications* (Vol. 8). Cambridge University Press.
- Weiss, J. A. (1987). Pathways to cooperation among public agencies. *Journal of Policy Analysis and Management, 7*(1), 94-117.
- Zafra-Gómez, J. L., Prior, D., Díaz, A. M. P., & López-Hernández, A. M. (2013). Reducing costs in times of crisis: delivery forms in small and medium sized governments 'waste' management services. *Public Administration, 91*(1), 51-68.

7. PROPUESTAS DEL ESTUDIO

7.1. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Este capítulo final identifica un conjunto coherente de propuestas para fortalecer el sistema de finanzas municipales, en una perspectiva de mediano a largo plazo. Para una mejor comprensión, estas fueron agrupadas de acuerdo con tres objetivos fundamentales.

- Generar mayores recursos para financiar las funciones municipales.
- Mejorar la equidad en la distribución de recursos en el conjunto de municipios.
- Fortalecer la institucionalidad relevante para los temas financieros o adyacentes y puntuales que ayuden a la sostenibilidad del sistema en su conjunto.

Dichas propuestas son el producto de un trabajo del Centro de Sistemas Públicos por más de un año en función del encargo de la Asociación Chilena de Municipalidades y colaboración técnica del Departamento de Finanzas Municipales de SUBDERE²⁰. En el proyecto se usaron diversas metodologías cuantitativas y cualitativas. En una primera fase, la revisión de literatura especializada y experiencias internacionales fue clave, lo mismo que una extensa y profunda revisión cuantitativa. Del mismo modo se hizo una revisión de textos legales específicos. A esto se sumó un conjunto de entrevistas y encuestas.

Para tener una noción de la relevancia y análisis más finos se realizaron reuniones con especialistas en formato taller y reuniones de trabajo. Finalmente, en el último taller²¹, se presentaron algunas propuestas a un grupo de especialistas y se les pidió colaboración para identificar el impacto estimado y las factibilidades de aprobar e implementar las recomendaciones.

7.2. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL CAPÍTULO

Este trabajo identifica oportunidades de aumento de recursos para las finanzas municipales que tienen distintos niveles de factibilidad. El estudio podría haberse quedado solo en esa tarea muy relevante, pero pareció razonable a los mandantes y a la Universidad complementarla con enfoques de equidad y eficiencia en la gestión y de sustentabilidad institucional. La mirada es integral para contribuir mejor a resolver los problemas de fondo en el mediano plazo y facilitar la acogida favorable del conjunto de actores tomadores de decisiones.

Para orientar las propuestas de aumento de recaudación, lo ideal habría sido saber cuál es la *brecha de recaudación*, es decir, la distancia entre la recaudación total posible y la efectiva, para cuantificar esta componente en la relevancia del problema. Lamentablemente, dicha brecha no está cuantificada y no es fácil determinarla porque requiere estudiar la situación específica de cada tributo en cada municipio, lo que implica contar con bases de datos detalladas: impuesto territorial, cruce de empresas con inicio de actividades vs. patentes municipales, cobro de derechos de aseo por predio, etc. Cubrir la ausencia de esos datos requeriría de un esfuerzo que está fuera del alcance de este estudio, pero debería ser una prioridad para el sistema. En

²⁰ Se agradece especialmente la colaboración continua de Gabriel Flandez (AChM) y de Gastón Collao, Jefe del Departamento de Finanzas Municipales, SUBDERE.

²¹ Realizado el 9 de abril de 2019.

parte, algunas de las recomendaciones apuntan a generar sistemas que ayuden a levantar mejores datos al respecto.

En materia de aumento de ingresos el informe propone algunas medidas como las siguientes y que se explican en detalle más adelante: compensación por predios exentos del pago de contribuciones, compensación por exención en materia de pago derechos de aseo, incentivo a las donaciones, y fortalecimiento de la legislación de concesiones urbanas en lo relativo a los municipios, entre otras.

En relación con la equidad en la distribución de los recursos, es importante considerar la heterogeneidad financiera municipal, la cual requiere ahondar en los conceptos de capacidad fiscal, y disparidad fiscal (Muñoz et al., 2017)²².

- Capacidad fiscal: recursos con los que contaría un municipio si ejerciera un nivel de esfuerzo fiscal estándar.
- Disparidad fiscal: diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de un municipio.

En esta línea, las propuestas se focalizan en el Fondo Común Municipal (FCM), único fondo de igualación que contempla el sistema de ingresos municipales. Este Fondo representa en promedio cerca del 30% de los ingresos totales municipales y tiene oportunidades de mejoras estructurales, en materia de capacidad fiscal, en relación con el mecanismo de estabilización y a su institucionalidad.

También se considera el mecanismo de estabilización del FCM, el cual tiende a neutralizar la equidad o la redistribución de ingresos de un modo desproporcionado. En su inicio tuvo sentido para suavizar los cambios producto de las variaciones que experimentó el FCM, pero el efecto debería haberse diluido en el tiempo, lo que no ocurrió dado cómo se diseñó. Si no se atenúa el efecto de dicho mecanismo, los pretendidos mayores aumentos de recursos para el Fondo, de aquí en adelante, y que buscan equiparar las disparidades en capacidad fiscal, podrían redundar en distribuciones inequitativas, lo que a su vez será un inhibidor de dichos aumentos. Ambos temas están unidos. Por este motivo y en síntesis, se debe corregir dicho mecanismo si es que se quiere aumentar los recursos para el Fondo.

En materia de disparidad fiscal se propone la creación de un nuevo Fondo de Servicios Municipales, adicional al actual FCM, destinado a cerrar gradualmente las brechas y que debiese ser financiado con un ajuste a la actual distribución de recursos en el sistema.

Por otra parte, este trabajo hace algunos aportes en relación con el problema de sustentabilidad institucional del sistema debido a las crecientes exigencias sobre el buen uso de los recursos, lo que naturalmente estará presente en la discusión sobre aumento de estos. Esto motivó algunas ideas en relación con la “institucionalidad” del Fondo y en general respecto de la gestión del sistema de finanzas municipales. Si se pretenden más recursos disponibles para los municipios, también es necesario preguntarse si los actuales modelos de gestión y gasto pueden ser mejorados. De esta manera, se recomiendan medidas o instrumentos que mejoren los incentivos para una mejor gestión. En este sentido la propuesta más relevante es la implementación de un sistema contable único totalmente transparente a todos los actores. En la encuesta

²² Muñoz, A., Pineda, E., Radics, A. (2017). *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina. El potencial de las transferencias de igualación*. NY: Banco Interamericano de Desarrollo.

levantada por este estudio, en el sector municipal, con más de trescientas respuestas, se puede observar con claridad que incluso los profesionales municipales tienden a estar de acuerdo con la necesidad de medidas de esta naturaleza.

Se debe advertir que el sector municipal, en comparación con la administración central del sector público, tiene severas restricciones para acceder a datos, en particular en materia financiera, y esto en sí mismo es un hallazgo que genera una recomendación en relación con perfeccionar dicho acceso. Sin esa información, será difícil generar monitoreo efectivo, evaluaciones y estudios que ayuden a la mejoría continua, incluso a generar aumentos de recursos en el futuro.

La última consideración general, tiene que ver con la economía política de las propuestas. Algunas recomendaciones, incluso algunas que técnicamente pueden ser consideradas deseables, encontrarán comprensibles resistencias y, por tanto, enfoques gradualistas y la generación de consensos debiesen ser especialmente considerados.

Los niveles de detalle en las medidas propuestas son diversos. En algunos casos hubo suficientes datos, análisis y menos restricciones, lo que permitió generar propuestas más precisas, en otros no. En todos los casos se identificaron *pros* y *contras* para entregar información a las autoridades que facilitará la decisión en función de las preferencias de políticas públicas y considerando otros efectos indirectos.

Asimismo, se desarrolló una sección específica con un conjunto de propuestas de cambios normativos, con bastante detalle, que derivan de las propuestas técnicas que se presentan en este documento.

El conjunto de medidas constituye, como se dijo, una agenda integral de reformas, que es capaz de hacerse cargo de potenciales críticas proactivamente, ayudando a una mejor sustentabilidad del esfuerzo requerido para generar valor a la ciudadanía.

7.3. REFLEXIONES FINALES SOBRE EL ACTUAL SISTEMA DE INGRESOS MUNICIPALES PARA CHILE

7.3.1. Falencias del actual sistema de ingresos municipales y sus desafíos

Avanzar hacia una descentralización efectiva en Chile requiere, entre otros aspectos, identificar y profundizar en aquellos elementos que determinan el quehacer de las autoridades locales en la provisión de bienes y servicios para la ciudadanía. Y esto, en el contexto municipal está altamente determinado por un sistema de ingresos municipales que, a la luz de los múltiples antecedentes presentados en este estudio, requiere de una reflexión general y profunda sobre los criterios y propósitos que rigen su diseño.

La principal falencia del actual sistema de ingresos municipales es la ausencia de principios que vinculen el quehacer municipal con los recursos dispuestos para ello. Los datos muestran que, al año 2018, los ingresos municipales fueron del orden de 4.7 billones de pesos anuales, producto de un crecimiento real promedio en el tiempo del orden de 5,5% anual. De este total, cerca del 70% corresponde a recursos de libre disposición, compuestos por ingresos propios permanentes ($\approx 40\%$) y aportes provenientes del Fondo Común Municipal (FCM) ($\approx 30\%$). Lamentablemente, pese a que la información está disponible, no es posible evaluar si estos

niveles de ingresos y autonomía fiscal son suficientes para satisfacer las necesidades de la comunidad por bienes y servicios locales, ya que se carece de antecedentes que cuantifiquen dichas necesidades.

Otra carencia del sistema de ingresos municipales es que no reconoce la heterogeneidad local al momento de establecer las reglas que determinan los ingresos en cuestión. A modo de ejemplo, según cifras del año 2018, el 77% de los ingresos propios están determinados por la recaudación de impuesto territorial, patentes municipales y permisos de circulación (40% redistribuidos a través del FCM y 37% de beneficio directo municipal). En lo que respecta a impuesto territorial, se constata que efectivamente los criterios de exención, determinados por ley y fuera del alcance decisonal local, utilizados para la estimación de impuesto territorial acotan su “potencial de recaudación”, donde más del 60% de los predios del país se encuentran completamente exentos del pago de contribuciones pese a que deben percibir los mismos servicios municipales que el resto de la comunidad. Por otra parte, la normativa permite a los municipios elegir una tasa para el pago de patentes comerciales que va entre 2,5 a 5 por mil del capital propio. Esto genera la posibilidad de que los municipios compitan por atraer contribuyentes exclusivamente con la rebaja de tasa. Esta atracción no es por entrega de mejores servicios sino simplemente por menores impuestos en favor de aquellos municipios con potencial de generar esta negociación. Naturalmente, cuando un municipio logra atraer a un nuevo contribuyente por una rebaja, perjudica a la comuna que lo pierde. Más aún, dicha conducta se contraponen con una declarada aspiración de modificar las normas de determinación de la base de cálculo de las patentes comerciales, llevándola a una asociada al nivel de actividad e impacto local en la economía y los servicios sobre el lugar de asentamiento de dicha actividad. Dicha lógica también aplica para los ingresos por permisos de circulación, cuya recaudación se define en teorías de juegos no cooperativos como “juegos de suma cero”, en donde la ganancia (o pérdida) de un grupo de municipios se equilibra con exactitud con las pérdidas (o ganancias) de los otros municipios, en el entendido de que existe un número finito de vehículos motorizados. De este modo, año tras año, los municipios “compiten” por capturar el mayor número de patentes municipales y permisos de circulación, destinando recursos a sistemas de recaudación, campañas promocionales y otros cuyo efecto de mayor recaudación es de dudoso efecto económico.

Es, en este escenario, donde surge la necesidad de empezar a trabajar en un sistema de ingresos municipales cuyo diseño tenga en consideración dos conceptos fundamentales: capacidad fiscal, y disparidad fiscal (Muñoz et al., 2017). Esto requiere ir más allá de la evidente necesidad de volver a explicitar las diversas fuentes de ingresos que componen actualmente el sistema, estableciendo adicionalmente consideraciones de obtención y uso de los recursos.

Teniendo presente los puntos anteriores y luego de la revisión de la documentación, el análisis de los datos, la discusión de las ideas y más de 40 entrevistas con una diversidad de incumbentes y expertos se puede concluir que es necesaria una reflexión más general y profunda respecto de un sistema de ingresos municipales, criterios, propósitos y conceptos de distribución e inevitablemente la eficiencia y eficacia de las acciones municipales que tienen su expresión financiera en los gastos e inversiones locales.

Por un lado, es fundamental avanzar hacia mediciones relativas a la capacidad fiscal de los municipios en Chile. El actual sistema de ingresos no considera ningún criterio declarado y aceptado referido a lo que se entenderá como “esfuerzo estandarizado”. Si bien existen ejercicios prácticos para ello – como el detallado en Pineda et

a., (2017)²³ – es posible aventurar ideas más simples, como definir porcentajes de cobro efectivo de patentes comerciales, cobertura de fiscalización de cumplimiento de exenciones del D.F.L. 2, fiscalización de cobros de multas, u otras fuentes de ingresos locales.

En lo que respecta a la disparidad fiscal, sin duda este concepto está directamente relacionado con los niveles de desarrollo y condiciones sociodemográficas de cada municipio. Es razonable suponer que donde los niveles de desarrollo económico y social son menores, la posibilidad de recaudación de tributos es menor: más propiedades exentas de impuesto territorial, menor capacidad de recaudación de derechos de aseo, posiblemente menos patentes municipales, menos permisos de circulación y otros. Y, a su vez, existiría mayor demanda de prestaciones sociales en atención primaria de salud, educación, y otras donde las subvenciones suelen ser insuficientes por baja densidad de habitantes (rurales) o habitantes de bajo ingreso per cápita y demandas de servicios con altos componentes de costo fijo.

Entonces, la pregunta fundamental que rijan el diseño de un sistema de ingresos municipales debe construirse de manera inversa a como habitualmente se utiliza en gestión financiera pública, donde se el “cuánto se puede obtener” sin tener claridad de “cuánto y para qué se necesita gastar”.

La lógica imperante en el sistema de ingresos municipales está basada en definiciones consuetudinarias de fuentes de ingresos que dada la disparidad fiscal existente, que es un dato de la realidad más allá de las voluntades políticas, hace que un número reducido de municipios recauda recursos por mucho más de sus necesidades de financiamiento de servicios municipales y que representa un porcentaje muy significativo de los ingresos totales y un número significativo de municipios, por otra parte, no alcanza a cubrir sus costos operacionales con sus ingresos propios.

De allí la idea de redistribución y de aporte fiscal, a modo de compensación entre “ricos y pobres”. Después de todos los análisis de este estudio queda el sabor que la razón esencial de compensar a los municipios y a través de su gestión a los ciudadanos sigue pendiente, porque no existe norma, criterio o procedimiento que destine los recursos redistribuidos a fines específicos de cierre de brechas en cuanto a la disparidad fiscal, es decir a cubrir los costos operacionales para prestar servicios locales equivalentes a los ciudadanos, independiente de su lugar de vida.

De estas reflexiones se desprenden varios desafíos, que se detallan a continuación, a riesgo de ser reiterativo en algunos de ellos.

- La primera prioridad es la construcción e implementación de un sistema de información único, integral que habilite la captura, proceso y análisis de toda la información contable y financiera de las operaciones de cada municipio.
- Desarrollar un sistema de información integrado a fuentes complementarias como el Servicio de Impuestos Interno, la Tesorería General de la República, los municipios a través de sus direcciones de administración y finanzas, así como de obras municipales, y otros que se definirán en su momento para incorporar información económica, estadística y patrimonial que facilite la planificación y

²³ Pineda, E, Ter-Minassian, T., y otros (2018). Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable. Evidencia de Chile. NY: Banco Interamericano de Desarrollo.

programación de la fiscalización de las facultades de control que deben ejercer los municipios en el cobro de tributos locales, multas y tributos nacionales de origen local como el impuesto territorial.

- Basado en los dos sistemas anteriores determinar las brechas potenciales de recaudación existentes de modo de establecer un criterio de capacidad fiscal nacional, es decir acordar el nivel de esfuerzo de recaudación aceptable, condicionado a las realidades específicas de territorialidad, dispersión, características socioeconómicas y culturales de cada uno.
- Generar un método, legitimado por los incumbentes, para calcular costos estándares, respetando las diversidades, para determinar los costos agregados de un conjunto de servicios comunes disponibles a los habitantes del país, independiente de su ubicación, condición y otras singularidades.
- Ejecutar un ejercicio periódico, de entre tres y cinco años de intervalo, para determinar los desequilibrios entre ingresos propios asociados a la capacidad fiscal y los costos estandarizados de los servicios municipales comunes ofrecidos a los habitantes del país.
- Establecer un mecanismo de compensación que traslade los recursos excedentarios, de acuerdo con una regla por definirse, desde los municipios excedentarios hacia los municipios deficitarios hasta agotar esos excedentes. Si los recursos excedentes fuesen insuficientes para cubrir los déficits, entonces en la Ley de Presupuestos de los períodos entre revisiones debe destinarse un aporte fiscal que se distribuye con el criterio de nivelar porcentualmente el déficit.

Es necesario revisar la profusa diversidad de disposiciones asociadas a la recaudación municipal, así como las obligaciones derivadas de diversas leyes u otras, y fundirlas en un cuerpo legal único, coherente y consistente entre ingresos, obligaciones y costos de funcionamiento basal y operacional de los municipios.

Una de las evidencias de esta necesidad se hace evidente en estos tiempos, donde una reforma tributaria de mérito para el desarrollo de las PyME resta una fuente importante de ingresos por patentes comerciales, o la disposición de RUT único incide en el pago concentrado de patentes comerciales en las comunas de asentamiento de las casas matrices, en desmedro de las operaciones locales dispersas.

Con todo, el tema de la recaudación y las rentas municipales no puede ser concebido sin hacerse cargo de los niveles de servicio municipales comunes y sus costos de manera que los mecanismos de compensación efectivamente resuelvan por una parte la capacidad fiscal, todos deben esforzar la recaudación en efectos similares de cobertura del potencial y por otra la disparidad fiscal, es decir financiar los servicios comunes municipales de manera que la calidad de su prestación sea casi transparente del prestados, para los habitantes.

Se requieren condiciones tecnológicas, metodológicas y humanas para que cualquier municipio alcance su máxima capacidad de acción y se debe financiar a todos, de modo que los servicios entregados a los habitantes sean neutrales del prestador local que los provea.

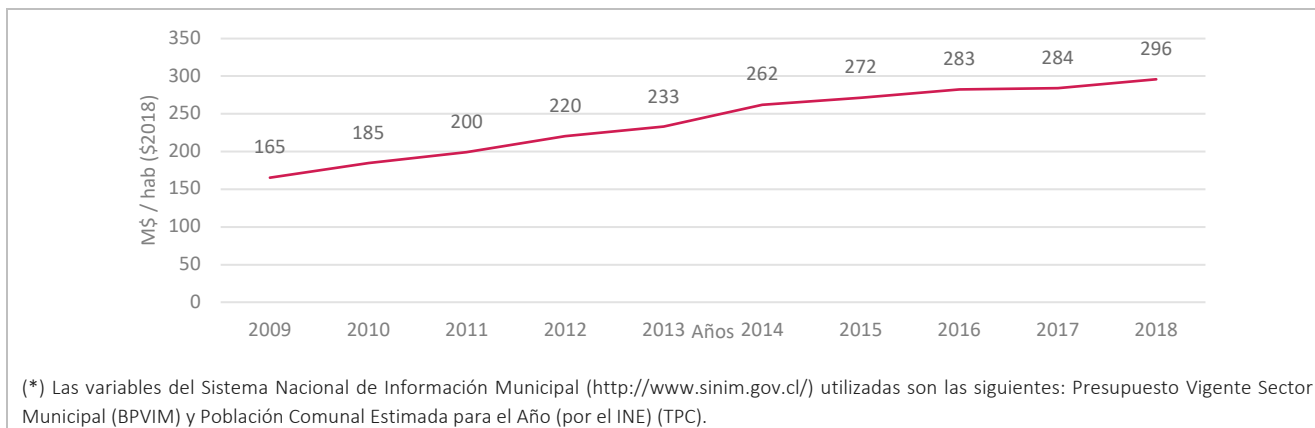
Junto con lo anterior, se presenta a continuación, un breve análisis de la inequidad en los ingresos municipales que pretende asentar más antecedentes a estas reflexiones finales sobre el actual sistema de ingresos municipales.

7.3.2. Estimación de inequidad en ingresos municipales

Los municipios son responsables de proveer un sinnúmero de servicios municipales y de amplia gama, tales como recolección de basura, alumbrado público, entrega de licencias de conducir, seguridad vecinal, mantención de

áreas verdes y recreativas, y atención primaria de salud, entre otros. Para financiar dichos servicios, en los últimos 10 años, el presupuesto municipal per cápita ha aumentado – en términos reales – un 79%, pasando de M\$ 168 por habitante el año 2009 a M\$ 296 el año 2018 a nivel nacional. Este crecimiento ha sido gradual, con una tasa anual de crecimiento promedio de 6,7% (ver Ilustración 7.1).

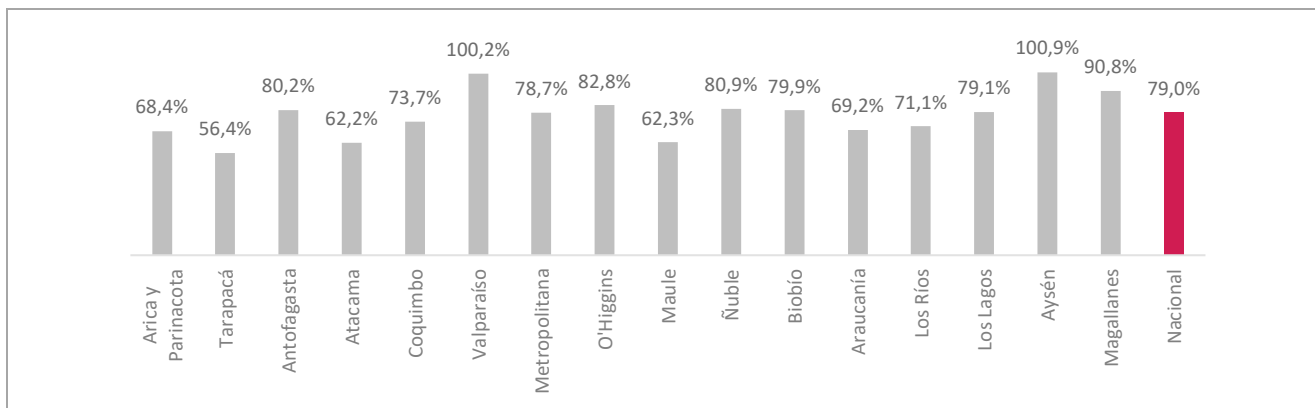
Ilustración 7.1: Promedio nacional de presupuesto municipal per cápita (*) (\$2018), período 2009 – 2018.



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, este crecimiento no ha ocurrido de manera homogénea en el país. Agregando la información a nivel regional, se verifica que entre los años 2009 y 2018 el presupuesto municipal per cápita se ha duplicado en regiones como Valparaíso y Aysén (aumento de 100%), y aumentado sustantivamente en regiones como Antofagasta (80%) y Magallanes (91%). Esta realidad contrasta con lo que acontece en Tarapacá, Atacama y Maule, donde el aumento ha sido menor (entre un 56% y 62%).

Ilustración 7.2: Crecimiento del presupuesto municipal per cápita agregando información a nivel regional, período 2009 – 2018.



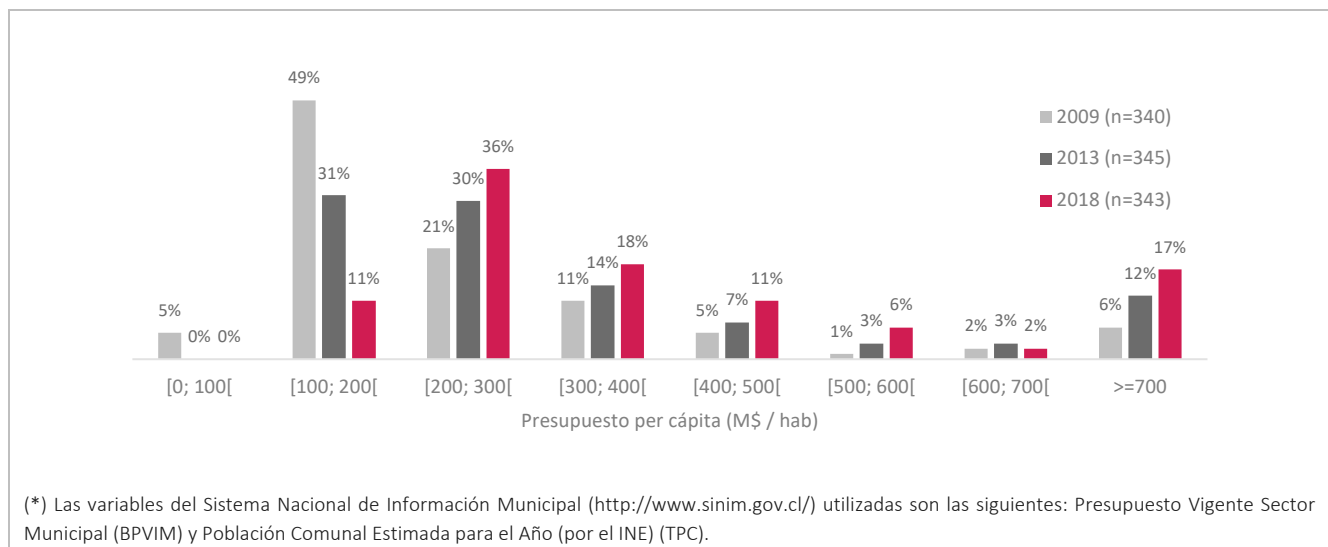
Fuente: Elaboración propia.

Conceptualmente, es razonable que exista heterogeneidad en los ingresos municipales ya que los servicios demandados por cada comunidad varían según el territorio. No es lo mismo recolectar residuos domiciliarios en zonas rurales respecto a zonas urbanas, o bien proveer servicios básicos de protección social en lugares donde existen distintos niveles de pobreza. Lamentablemente, no existen esfuerzos sistemáticos por estimar

cuál es el nivel de heterogeneidad que debiese existir, principalmente porque el esfuerzo académico y profesional requerido es muy alto: primero estimar la capacidad de recaudación de cada municipalidad, y segundo estimar si dichos recursos son suficientes (o no) para satisfacer las necesidades de la comunidad local.

Ahora bien, la gran pregunta es si actualmente existe (o no) inequidad de ingresos entre los municipios del país. Un argumento utilizado para ello²⁴ es la comparación de presupuesto per cápita entre municipios de una misma región. Así es el caso de la Región Metropolitana, donde el año 2018, se verifica que un 17% de las comunas tiene un presupuesto per cápita que supera los M\$ 700, mientras que para un 47% de este universo no supera los M\$ 300 (ver Ilustración 7.3). Las mayores diferencias se verifican al comparar comunas como Vitacura, Las Condes y Lo Barnechea – todas con un presupuesto superior a M\$ 1.000 por habitante, respecto a San Ramón, Lo Espejo, La Granja y Puente Alto – donde ninguna supera un presupuesto de M\$ 145 por habitante. El contraste de ambos escenarios claramente refleja un escenario de inequidad pues no existe justificación razonable que permita explicar por qué hay municipios que tengan 7 u 8 veces el presupuesto per cápita de otros que no están más allá de un radio de 30 kilómetros.

Ilustración 7.3: Frecuencia relativa del número de municipios según presupuesto municipal per cápita (*) (\$2018), años 2009, 2013 y 2018.



Fuente: Elaboración propia.

A fin de analizar de manera sistemática este fenómeno (inequidad de ingresos municipales), en la presente sección se busca avanzar en la comprensión de cómo medir la heterogeneidad de ingresos entre las municipalidades del país, y estimar cuál es el escenario actual en Chile.

²⁴ Diario La Tercera (29 de septiembre de 2019). “Presupuesto por habitante: comunas tienen diferencias de hasta ocho veces”. Disponible en <https://www.latercera.com/nacional/noticia/presupuesto-habitante-comunas-tienen-diferencias-ocho-veces/> [Acceso: 13 de noviembre de 2019].

7.3.2.1. Estimadores de inequidad de ingresos

Es posible utilizar distintas métricas para estimar el nivel de inequidad (o equidad) de ingresos municipales, para lo cual es necesario (i) definir el indicador cuya distribución será sujeta a estudio, (ii) decidir si la inequidad se representará en base a métricas de dispersión o concentración, y (iii) evaluar la opción de incorporar ajustes en los estimadores para darles mayor robustez ante valores extremos.

Se propone estudiar la distribución de la variable “Ingresos Propios per cápita” de cada comuna (IP/hab). Los Ingresos Propios son recursos monetarios cuyo gasto no se encuentra condicionado, lo cual considera los Ingresos Propios Permanentes que genera cada comuna y las transferencias recibidas desde el Fondo Común Municipal. Dichos ingresos son normalizados según la población comunal a fin de garantizar una adecuada comparación entre municipios de una misma región o país. Esto, en términos ilustrativos, se podría traducir como la comparación entre 345 personas (comunidades) que viven en una misma región o a nivel nacional.

A su vez, se focaliza la estimación de la inequidad utilizando métricas de dispersión por sobre de aquellas de concentración. La primera métrica de dispersión a utilizar es el Coeficiente de Variación (COV – Coefficient of Variation). Este indicador refleja la razón entre la desviación estándar de los ingresos municipales per cápita y su promedio. Así, la fórmula del estimador se expresa de la siguiente manera.

$$COV = \frac{\sigma_y}{\bar{y}} = \frac{\sqrt{\frac{1}{N} \cdot \sum_{i=1}^N (y_i - \bar{y})^2}}{\bar{y}}$$

Donde σ_y es la desviación estándar de los ingresos municipales per cápita entre municipios de una misma región (o a nivel nacional)²⁵, \bar{y} es el promedio de los IP/hab per cápita entre municipios de una misma región (o a nivel nacional), y_i es el IP/hab de la comuna i , y N es el número de comunas a nivel regional (o nacional). Dada su fórmula de cálculo, este indicador varía entre 0 a infinito, donde una mayor dispersión de IP/hab debiese reflejarse en valores crecientes de COV.

Ahora bien, uno de los principales problemas del estimador COV es que es bastante sensible a valores extremos, lo cuales podrían estar concentrado en territorios que tiene una pequeña parte de la población. Ejemplo de ello es la comuna de Timaukel (Región de Magallanes), cuyo municipio el año 2018 tuvo uno de los presupuestos per cápita más altos de Chile (M\$ 3.437) pero es la segunda comuna con menor número de habitantes del país (412 habitantes).

Para evitar utilizar una métrica de dispersión que se vea afectada por ese tipo de situaciones, se suele utilizar el estimador COV ajustado, donde se considera en la suma de errores cuadráticos de la desviación estándar un ponderador que equivale a la proporción de población de cada comuna respecto la población total de la región o el país (dependerá del nivel de agregación que se desee). Dicho estimador se denomina Coeficiente de Variación ponderado (wCOV – weighted Coefficient of Variation) (Bartolini et al., 2016), y su fórmula se expresa de la siguiente manera

²⁵ Cuando se trata de muestra tipo censal, el estimador de mayor robustez de la desviación estándar considera el ponderador $\frac{1}{N}$ en vez de $\frac{1}{N-1}$.

$$wCOV = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^N p_i \cdot (y_i - \bar{y})^2}}{\bar{y}}$$

Donde, adicional a lo anteriormente expuesto, p_i representa el porcentaje que representa la población de la comuna i a nivel regional (o nacional). Análogo a su par COV, el wCOV toma valores desde 0 a infinito, y mantiene la misma interpretación (mayor inequidad debiese traducirse en una mayor dispersión de IP/hab, por lo que se observarían mayores valores de wCOV). Cabe señalar que la incorporación de la variable p_i no corrige la estimación de la dispersión hacia “al alza” o hacia “la baja”, sino que pondera la diferencia cuadrática respecto el promedio en proporción a la población de cada territorio. De este modo, si los valores extremos están asociados a municipios con baja población, entonces se esperaría que el wCOV fuese menor que el COV (y viceversa).

A fin de tener una medida de comparación, también se estima una adaptación del Coeficiente de Gini, métrica utilizada por el Banco Mundial para medir la desigualdad de ingresos de un país. Esta métrica suele referirse como Coeficiente de Gini ajustado a nivel regional (raGini - regional-adjusted Gini Coefficient), y cuya estimación se realiza en función de la fórmula propuesta por Deaton (1997), la cual es una forma sencilla de estimación en términos computacionales.

$$raGini = \frac{N + 1}{N - 1} - \frac{2 \cdot \sum_{i=1}^N i \cdot y_i}{(N - 1) \cdot \sum_{i=1}^N y_i}$$

En este caso, y_i debe estar ordenado de manera descendente (de mayor a menor valor) considerando las comunas de una misma región o nivel nacional, según el tipo de comparación que se busca estudiar. Los valores de este coeficiente varían entre 0 y 1, donde 0 representa “equidad absoluta” (todos los municipios tienen un IP/hab igual) y 1 represente “inequidad absoluta”.

7.3.2.2. Recolección y tratamiento de datos

La variable IP/hab se estimó utilizando dos variables dispuesta en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) para los años 2009 – 2018.

- Ingresos Propios (IADM42 - (M\$) Ingresos Propios (IPP y FCM)).
- Población comunal (TPC - Población Comunal Estimada para el Año (por el INE)).

Todos los coeficientes fueron estimados a nivel regional y nacional para el período señalado. El número total de municipios a nivel regional y nacional varía dependiendo de la información disponible. Así, por ejemplo, para el año 2009 se tiene registros para 340 municipios, 345 para el año 2013, y 343 para el año 2018. (ver Tabla 7.3).

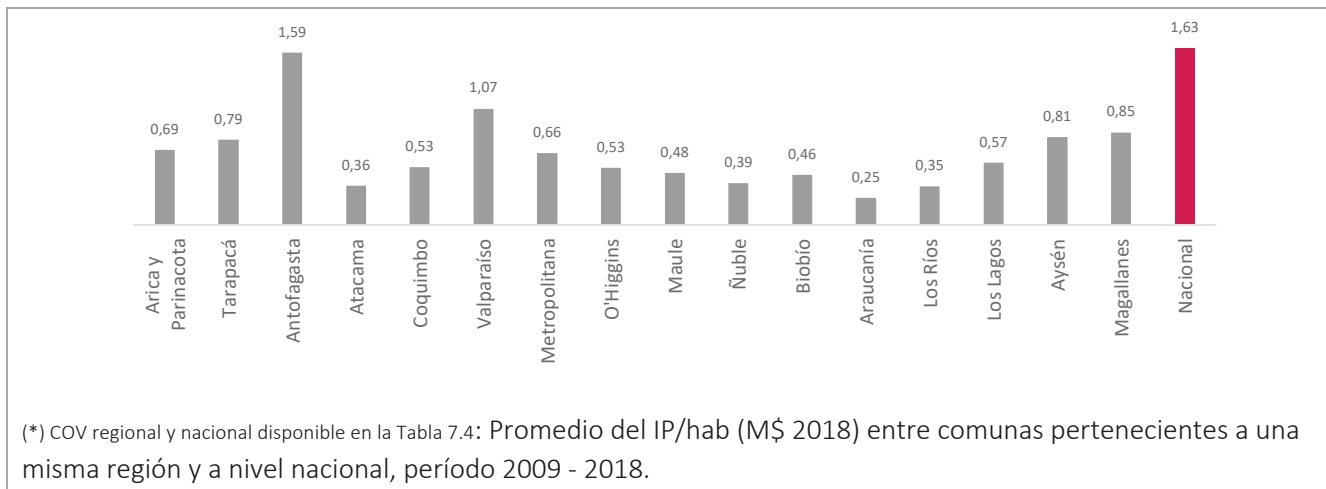
Asimismo, para efectos del presente análisis, las comunas que componen la región del Bío Bío y del Ñuble son estudiadas de manera separada, aun cuando dicha distribución de unidades administrativas haya entrado en vigor el año 2018.

7.3.2.3. Resultados

Las estimaciones del Coeficiente de Variación (COV) permiten constatar que, a nivel nacional, existe una amplia dispersión entre los Ingresos Propios per cápita. En los últimos 10 años, la desviación estándar de los IP/hab ha representado cerca de 1,5 del promedio nacional con excepción de los años 2014 y 2016, donde la desviación fue más del doble que el promedio (COV superior a 2). Cualquiera sea el caso, estos valores son excesivamente alto (en promedio, 1,63), especialmente si se toma como referencia el trabajo de Bartolini et al. (2016), quienes estiman el COV asociado a la distribución del PIB per cápita para varios países de la OECD (incluyendo Chile) y cuyo valor promedio es de 0,28.

Sin embargo, al medir la dispersión entre comunas de una misma región mediante el COV, se observa un comportamiento dispar en las regiones del país. Por un lado, se observa que los valores más altos se alcanzan en la Región de Antofagasta, cuyo valor promedio entre los años 2009 y 2018 fue de 1,59. Seguida de ella, está la Región de Valparaíso (1,07), de Magallanes (0,85) y de Aysén (0,81). Esto contrasta con lo que se observa en la Región de la Araucanía, con un COV promedio de 0,25, seguida de la Región de Atacama (0,36) y de Ñuble (0,39) (ver Ilustración 7.4).

Ilustración 7.4: Promedio simple del COV asociado a la distribución del indicador IP/hab entre comunas de una misma región y a nivel nacional, período 2009 – 2018.



Región	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Arica y Parinacota	594	671	745	788	868	1.252	1.213	1.227	1.266	1.348
Tarapacá	375	403	450	478	492	555	590	592	580	625
Antofagasta	815	841	918	971	981	956	1.063	1.147	1.264	1.260
Atacama	209	230	263	281	290	255	269	265	267	279
Coquimbo	167	176	199	209	215	210	220	228	241	262
Valparaíso	162	199	222	226	246	295	322	340	360	394
Metropolitana	129	135	149	158	163	157	166	170	176	190
O'Higgins	134	140	154	161	169	183	199	209	230	253
Maule	137	148	164	172	173	180	195	204	216	244
Ñuble	163	167	182	191	208	199	210	220	231	253
Biobío	124	132	146	153	156	165	178	185	192	212
Araucanía	126	132	145	151	157	162	177	183	193	211
Los Ríos	121	128	140	144	151	153	163	168	179	198
Los Lagos	169	168	184	193	201	215	229	238	243	266
Aysén	435	531	596	623	615	695	751	767	806	858
Magallanes	803	815	909	979	992	2.174	1.105	2.708	1.197	1.253

Nacional	199	213	236	246	257	306	293	349	317	344
----------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

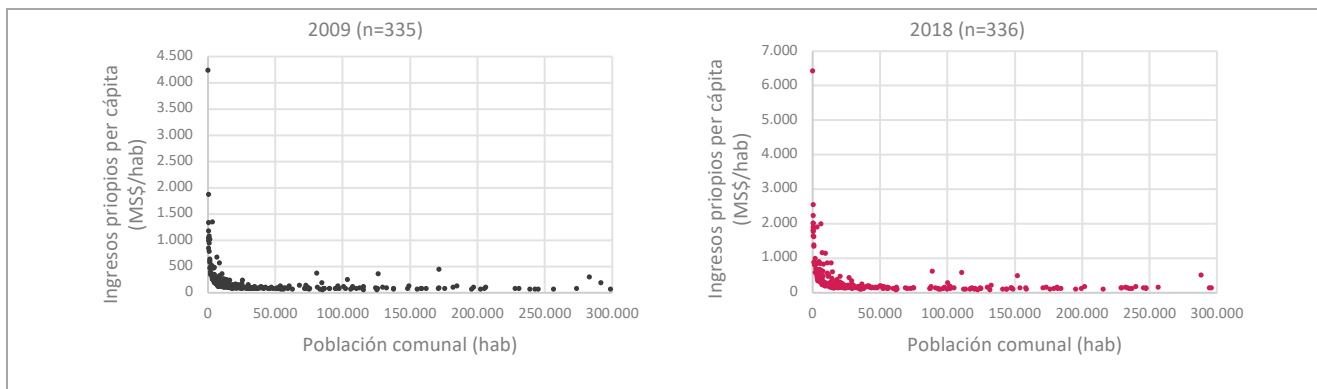
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.5

Fuente: Elaboración propia.

Una explicación de esta diferencia se justificaría por la sensibilidad del COV a valores extremos atingentes a una pequeña parte de la población. Hay que recordar que esta métrica pondera todas las comunas de manera equivalente, por lo cual es un coeficiente bastante sensible a valores extremos o grandes fluctuaciones en los valores (Lee & Rogers, 2019). Así, por ejemplo, en la Región de Antofagasta se compara con la misma ponderación la comuna de Ollagüe – cuya población al año 2018 es de 306 y su municipio cuenta con un IP/hab de M\$ 6.429, con la comuna de Antofagasta – con una población de 395.453 y un IP/hab de M\$ 137. Lo anterior es un patrón que se observa a lo largo de todo Chile, donde los mayores IP/hab se observan en comunas con población menor a 25 mil habitantes. Lo anterior se muestra en la Ilustración 7.5, en la cual se grafica para dos años distintos (2009 y 2018) la relación entre el IP/hab por municipio y la población comunal. En estos casos se verifica que, a mayor población, el ingreso per cápita disponible a nivel municipal es menor respecto comunas con menor número de habitantes.

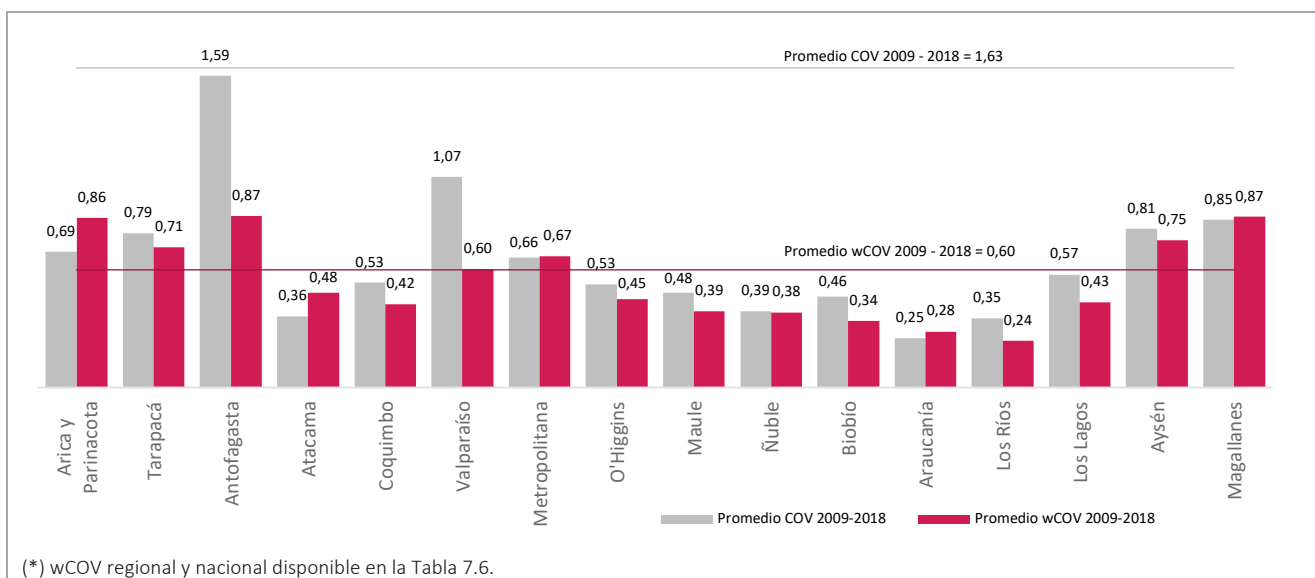
Ilustración 7.5: Relación entre IP/hab (M\$ 2018) y población comunal (comunas con población igual o menor a 300.000 habitantes).



Fuente: Elaboración propia.

En este escenario, el Coeficiente de Variación ponderado (wCOV) podría reflejar de manera más robusta la dispersión de los IP/hab (ver Tabla 7.6). Entre los años 2009 – 2018, el wCOV asociado a la comparación de todos los municipios del país entrega un valor promedio de 0,6, muy inferior al valor del COV nacional (1,63). Asimismo, al comprar los municipios que pertenece a una misma región, se constata que en todas ellas – con excepción a la Región de Arica y Parinacota, el estimador wCOV es menor al COV, obteniendo los valores más altos en los “extremos” del país: Arica y Parinacota (0,86), Tarapacá (0,71), Antofagasta (0,87), Aysén (0,75) y Magallanes (0,87) (ver Ilustración 7.6).

Ilustración 7.6: Promedio simple del COV y wCOV asociado a la distribución del indicador IP/hab entre comunas de una misma región y a nivel nacional, período 2009 – 2018.



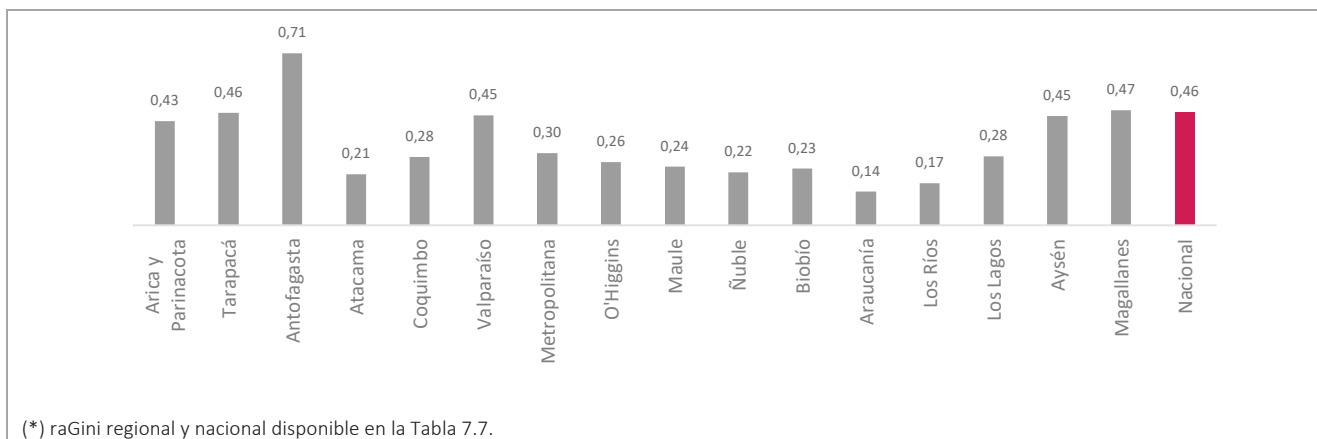
Fuente: Elaboración propia.

Esta disminución de valores entre COV y wCOV es esperable pues, tal como ya fue explicado, la segunda métrica se ajusta para darle robusteza al ser aplicada a una muestra que contienen valores extremos pero que representan un sector acotado de la población (como es el caso de los IP/hab en Chile para comunas con menos de 25 mil habitantes).

Por su parte, las estimaciones de raGini muestran valores coherentes a los observados con los otros coeficientes (COV y wCOV). En el período 2009 – 2018, al comparar los IP/hab de todas las comunas del país se observa que el valor promedio del raGini es igual a 0,46 (ver Ilustración 7.7). Este valor, sin duda, da cuenta de una gran dispersión de los IP/hab, a nivel nacional y regional, especialmente si se toma como referencia que el coeficiente de Gini de distribución de ingresos para países de la OECD es de 0,31, donde Chile tiene uno de los mayores valores (0,46) (OECD, 2018; OECD, 2019).

Asimismo, una comparación entre comunas de una misma región se vuelve a observar que la Región de Antofagasta es la que tiene una mayor dispersión, promediando un raGini de 0,71. Asimismo, las mismas regiones “extremas” (Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén y Magallanes) presentan los valores promedio más altos de raGini, superiores a 0,4 en todos los casos. A este grupo se suma Valparaíso (raGini igual a 0,45).

Ilustración 7.7: Promedio simple del raGini asociado a la distribución del indicador IP/hab entre comunas de una misma región y a nivel nacional, período 2009 – 2018.



Fuente: Elaboración propia.

7.3.2.4. Análisis y discusión

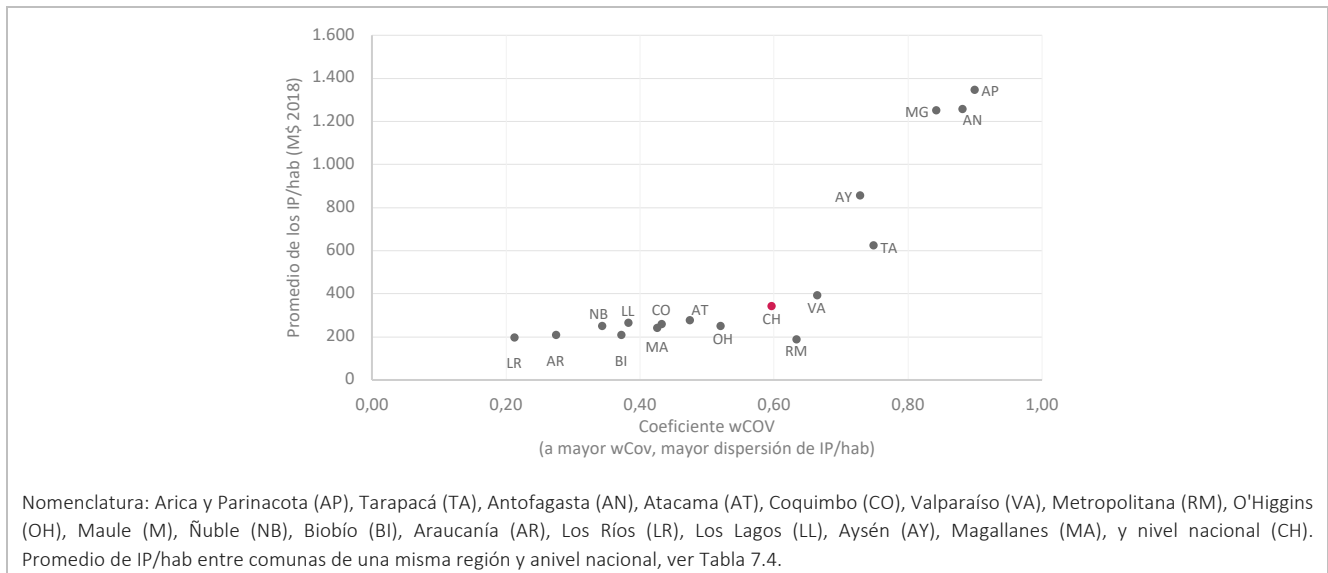
Antes que todo, es fundamental señalar que existe una complejidad intrínseca en establecer métricas adecuadas para estimar el nivel de inequidad (o equidad) de ingresos municipales entre las comunas del país, que requiere más esfuerzos de los aquí realizados. Sin perjuicio de lo anterior, y como una primera aproximación al respecto, se propone y estima la inequidad que existe en los ingresos municipales estimando tres coeficientes que dimensionan cuán dispersa es la distribución de la variable Ingresos Propios per cápita (IP/hab) de cada comuna.

Se constata que efectivamente existe un alto nivel de dispersión respecto a cuánto Ingreso Propio disponen los municipios del país para cada uno de sus habitantes, lo cual podría interpretarse como un escenario de inequidad. Entre los años 2008 – 2019, la desviación estándar de los IP/hab ha representado anualmente un 163% del promedio nacional (promedio COV nacional igual a 1,36), valor que disminuye a 60% si la comparación se pondera en función del número de habitantes de cada comuna (promedio wCOV nacional igual a 60%). Esto, en términos simples, significa que el monto de IP/hab disponible en cada comuna del país no se distribuye de manera homogénea, cuya dispersión es excesivamente alta tomando como referencia ejercicios similares realizados en otros ámbitos (como Bartolini et al. (2016), quienes estiman que dicho porcentaje es de 28% al estudiar la distribución del PIB per cápita de un grupo seleccionado de países de la OECD incluyendo Chile). Esto se refuerza observando el coeficiente raGini calculado entre todas las comunas de Chile, donde el promedio durante el mismo periodo de tiempo es de 0,46. Dicho valor también es alto, especialmente si se toma como referencia que el coeficiente de Gini de distribución de ingresos per cápita para países de la OECD es de 0,31. En este caso, Chile tiene uno de los mayores valores (0,46) (OECD, 2018; OECD, 2019).

Ahora bien, esta inequidad de ingresos propios – medida como dispersión de IP/hab – es sistemáticamente mayor en regiones extremas, cuyas comunas promedian los ingresos propios per cápita más altos del país. Para una mejor comprensión de este fenómeno, en la Ilustración 7.8 se grafican los valores del año 2018 para el coeficiente wCOV (como medida de dispersión) en el eje X, y el promedio de IP/hab para las comunas de una misma región en el eje Y. Allí se observa que los municipios de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá,

Antofagasta, Aysén y Magallanes tienen, en promedio, IP/hab que varían entre M\$ 625 y M\$ 1.348 con dispersiones que superan el 73% del promedio regional (wCOV igual a 0,73 en el caso de la Región de Aysén). Para el resto de las regiones del país, principalmente de la zona centro y centro sur, el promedio regional de IP/hab no supera los M\$ 394 y 66% de dispersión sobre el promedio (Región de Valparaíso). Dentro de este último grupo, también hay casos cuya explicación no es del todo clara, donde comunas de distintas regiones promedian IP/hab similares, pero con niveles de dispersión distintos. Por ejemplo, las comunas de la Región Metropolitana promedian un IP/hab igual a la Región de Los Ríos, pero con una dispersión de ingresos municipales tres veces mayor (para el 2018, wCOV igual a 0,63 y 0,21 respectivamente) (ver Ilustración 7.8).

Ilustración 7.8: Relación entre wCOV con IP/hab, 2018.



Fuente: Elaboración propia.

Un aspecto de relevancia es verificar si la inequidad de ingresos propios ha aumentado o disminuido en el tiempo. Al analizar de manera conjunta las variaciones en los coeficientes calculados (COV, wCOV y raGini) entre los años 2009 y 2018, se constata que dichos coeficientes tuvieron una conducta diferenciada. Para una misma región, se puede ver que el coeficiente COV aumentó, el wCOV disminuyó, y el raGini no varió (caso de la Región Metropolitana). En estos casos, no es posible concluir si la inequidad de ingresos propios haya aumentado o disminuido en los últimos 10 años. Bajo determinadas lógicas (ver Tabla 7.1), se podría estimar que – a nivel nacional – es indeterminado saber la variación en 4 regiones (incluida la Región Metropolitana). En otras 5 regiones (Arica y Parinacota, Valparaíso, O'Higgins, Maule, y Biobío) se podría concluir que la inequidad de ingresos propios ha aumentado entre pares de una misma región, lo cual se verifica por un aumento en todos coeficientes. Para el resto de las 7 regiones, la inequidad de ingresos propios entre sus comunas tendería a haber disminuido.

Tabla 7.1: Signo de la variación (*) de los coeficientes COV, wCOV y raGini entre los años 2009 y 2018.

Región	COV	wCOV	raGini	Comportamiento (**)
Arica y Parinacota (AP)	(+)	(+)	(+)	Aumento
Tarapacá (TA)	(-)	(+)	(-)	Indeterminado
Antofagasta (AN)	(-)	Nula	(-)	Disminución

Región	COV	wCOV	raGini	Comportamiento (**)
Atacama (AT)	(-)	(-)	(-)	Disminución
Coquimbo (CO)	(+)	Nula	Nula	Indeterminado
Valparaíso (VA)	(+)	(+)	(+)	Aumento
Metropolitana (RM)	(+)	(-)	Nula	Indeterminado
O'Higgins (OH)	(+)	(+)	(+)	Aumento
Maule (M)	(+)	(+)	(+)	Aumento
Ñuble (NB)	(-)	(-)	(-)	Disminución
Biobío (BI)	(+)	(+)	(+)	Aumento
Araucanía (AR)	(-)	(-)	(-)	Disminución
Los Ríos (LR)	(-)	(-)	(-)	Disminución
Los Lagos (LL)	(-)	(-)	(-)	Disminución
Aysén (AY)	(-)	Nula	(-)	Disminución
Magallanes (MA)	Nula	(-)	Nula	Indeterminado
Nacional (CH)	(-)	(+)	(+)	Indeterminado

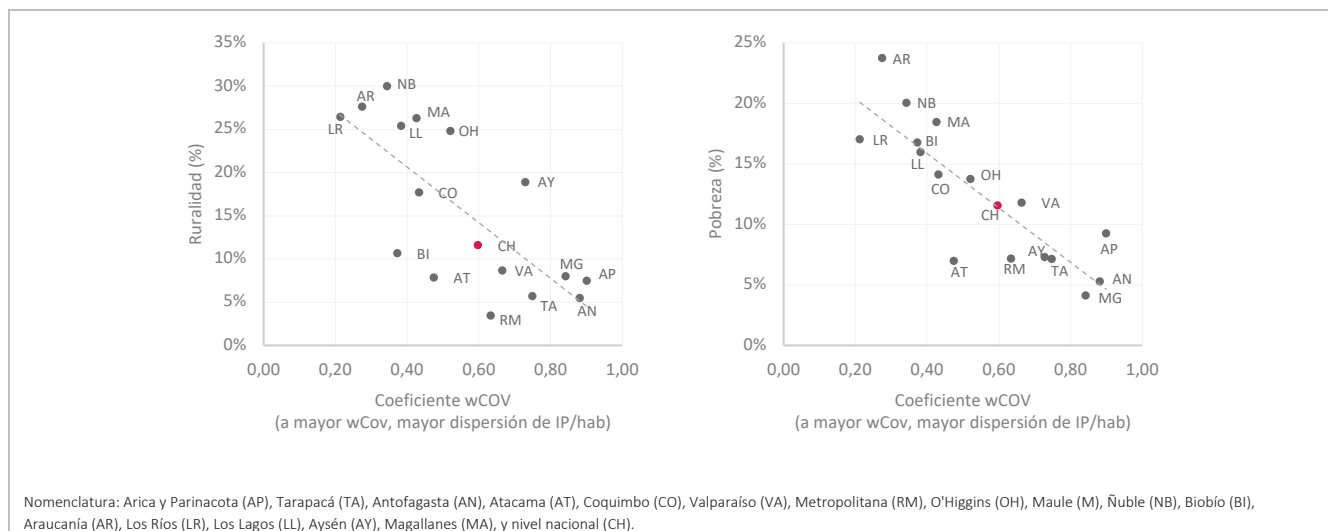
(*) La variación de cada coeficiente estimado (COV, wCOV y raGini) se determina como la resta entre el valor obtenido para el año 2018 y el valor estimado para el año 2009. Se consideran variaciones donde se observe diferencia en, al menos, el segundo decimal de cada coeficiente. En caso de que la variación estimada sea igual a 0,00 es clasificada como "Nula".

(**) El comportamiento de la dispersión de IP/hab se clasifica en tres grupos. "Aumento" considera aquellos casos donde la variación neta es positiva en, al menos, dos coeficientes y ninguno disminuye. "Disminución" considera los casos donde la variación neta fue negativa en, al menos, dos coeficientes y ninguno aumentó. El resto de los casos fueron clasificados como "Indeterminado".

Fuente: Elaboración propia.

Un ámbito para destacar es la relación que existe entre la inequidad de ingresos municipales – medida a partir de la dispersión de la variable IP/hab – y ámbitos sociodemográficos como ruralidad y pobreza. A modo de referencia, en la Ilustración 7.9 se grafica información del año 2018 relacionando estimaciones del coeficiente wCOV (eje X) con medidas de ruralidad y pobreza (eje Y). En ambos casos se observa que en aquellas regiones donde hay menor dispersión de IP/hab entre sus comunas (menor wCOV) hay mayores niveles de ruralidad (coeficiente de correlación igual a -0,74) y de pobreza (coeficiente de correlación igual a -0,85). Esta relación también existe, aunque en menor medida (menor nivel de correlación), si se realiza el análisis con el coeficiente raGini (ver Tabla 7.2).

Ilustración 7.9: Relación entre wCOV con nivel de ruralidad y con nivel de pobreza (% de la población regional y nacional), 2018.



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.2: Coeficiente de correlación entre el coeficiente wCOV regional y los niveles de ruralidad y de pobreza en cada región, 2018.

Variables	Nivel de Ruralidad	Nivel de Pobreza
-----------	--------------------	------------------

wCOV regional	-0,74	-0,85
raGini regional	-0,61	-0,67

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.3: Número de municipios con información disponible, período 2009 - 2018.

Región	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Arica y Parinacota	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Tarapacá	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Antofagasta	9	9	9	9	9	9	9	9	8	9
Atacama	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Coquimbo	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Valparaíso	37	38	38	38	38	38	38	38	38	38
Metropolitana	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52
O'Higgins	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33
Maule	30	30	30	29	30	30	30	30	30	30
Ñuble	21	21	21	21	21	21	21	21	20	21
Biobío	30	33	33	33	33	33	33	33	33	33
Araucanía	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32
Los Ríos	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Los Lagos	30	30	30	30	30	30	30	30	29	28
Aysén	9	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Magallanes	10	10	10	9	10	10	10	10	10	10
Nacional	340	345	345	343	345	345	345	345	342	343

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.4: Promedio del IP/hab (M\$ 2018) entre comunas pertenecientes a una misma región y a nivel nacional, período 2009 - 2018.

Región	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Arica y Parinacota	594	671	745	788	868	1.252	1.213	1.227	1.266	1.348
Tarapacá	375	403	450	478	492	555	590	592	580	625
Antofagasta	815	841	918	971	981	956	1.063	1.147	1.264	1.260
Atacama	209	230	263	281	290	255	269	265	267	279
Coquimbo	167	176	199	209	215	210	220	228	241	262
Valparaíso	162	199	222	226	246	295	322	340	360	394
Metropolitana	129	135	149	158	163	157	166	170	176	190
O'Higgins	134	140	154	161	169	183	199	209	230	253
Maule	137	148	164	172	173	180	195	204	216	244
Ñuble	163	167	182	191	208	199	210	220	231	253
Biobío	124	132	146	153	156	165	178	185	192	212
Araucanía	126	132	145	151	157	162	177	183	193	211
Los Ríos	121	128	140	144	151	153	163	168	179	198
Los Lagos	169	168	184	193	201	215	229	238	243	266
Aysén	435	531	596	623	615	695	751	767	806	858
Magallanes	803	815	909	979	992	2.174	1.105	2.708	1.197	1.253
Nacional	199	213	236	246	257	306	293	349	317	344

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.5: Coeficiente COV a nivel regional y nacional, 2009 – 2018.

Región	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Arica y Parinacota	0,64	0,66	0,65	0,69	0,68	0,73	0,71	0,71	0,71	0,72
Tarapacá	0,83	0,82	0,89	0,89	0,92	0,65	0,70	0,71	0,73	0,71

Antofagasta	1,65	1,61	1,62	1,62	1,62	1,41	1,51	1,61	1,62	1,60
Atacama	0,38	0,39	0,41	0,38	0,38	0,32	0,35	0,34	0,33	0,33
Coquimbo	0,52	0,53	0,52	0,53	0,54	0,52	0,51	0,55	0,57	0,55
Valparaíso	0,85	1,07	1,05	1,11	1,04	1,12	1,13	1,12	1,11	1,12
Metropolitana	0,65	0,65	0,68	0,67	0,69	0,64	0,64	0,66	0,67	0,67
O'Higgins	0,41	0,41	0,44	0,46	0,47	0,54	0,58	0,59	0,67	0,69
Maule	0,43	0,51	0,48	0,51	0,45	0,46	0,46	0,47	0,50	0,54
Ñuble	0,43	0,39	0,39	0,41	0,46	0,38	0,36	0,36	0,35	0,34
Biobío	0,48	0,44	0,49	0,49	0,48	0,42	0,44	0,44	0,46	0,50
Araucanía	0,26	0,25	0,26	0,25	0,25	0,24	0,24	0,24	0,25	0,26
Los Ríos	0,38	0,37	0,38	0,40	0,39	0,33	0,33	0,33	0,31	0,30
Los Lagos	0,64	0,62	0,62	0,62	0,62	0,55	0,53	0,53	0,52	0,50
Aysén	0,93	0,89	0,93	0,92	0,82	0,80	0,76	0,71	0,66	0,66
Magallanes	0,69	0,76	0,82	0,91	0,81	1,17	0,71	1,29	0,70	0,69
Nacional	1,52	1,50	1,51	1,55	1,49	2,03	1,43	2,31	1,48	1,44

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.6: Coeficiente wCOV a nivel regional y nacional, 2009 – 2018.

Región	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Arica y Parinacota	0,82	0,82	0,83	0,83	0,84	0,91	0,90	0,90	0,89	0,90
Tarapacá	0,68	0,67	0,69	0,70	0,71	0,72	0,73	0,74	0,73	0,75
Antofagasta	0,88	0,87	0,87	0,86	0,87	0,86	0,87	0,87	0,89	0,88
Atacama	0,50	0,50	0,49	0,50	0,52	0,44	0,48	0,47	0,46	0,47
Coquimbo	0,43	0,43	0,44	0,44	0,45	0,39	0,39	0,41	0,43	0,43
Valparaíso	0,52	0,55	0,56	0,56	0,59	0,62	0,64	0,65	0,66	0,66
Metropolitana	0,70	0,68	0,72	0,70	0,71	0,63	0,63	0,64	0,64	0,63
O'Higgins	0,38	0,39	0,44	0,44	0,44	0,46	0,47	0,46	0,50	0,52
Maule	0,37	0,40	0,39	0,40	0,37	0,36	0,37	0,38	0,40	0,43
Ñuble	0,43	0,41	0,41	0,41	0,42	0,36	0,35	0,35	0,35	0,34
Biobío	0,33	0,33	0,34	0,34	0,34	0,32	0,33	0,33	0,35	0,37
Araucanía	0,32	0,30	0,30	0,30	0,31	0,25	0,26	0,26	0,27	0,27
Los Ríos	0,26	0,24	0,25	0,26	0,27	0,23	0,23	0,22	0,21	0,21
Los Lagos	0,48	0,46	0,46	0,47	0,47	0,41	0,41	0,41	0,39	0,38
Aysén	0,73	0,76	0,78	0,77	0,75	0,75	0,75	0,74	0,74	0,73
Magallanes	0,85	0,85	0,85	0,86	0,85	0,93	0,86	0,94	0,86	0,84
Nacional	0,59	0,59	0,60	0,59	0,60	0,61	0,58	0,63	0,59	0,60

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.7: Coeficiente Gini ajustado a nivel regional y nacional, 2009 – 2018.

Región	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Arica y Parinacota	0,39	0,39	0,41	0,40	0,43	0,42	0,47	0,43	0,44	0,45
Tarapacá	0,48	0,49	0,48	0,52	0,51	0,53	0,40	0,42	0,43	0,44
Antofagasta	0,72	0,72	0,71	0,71	0,70	0,71	0,67	0,69	0,71	0,75
Atacama	0,24	0,22	0,23	0,23	0,23	0,22	0,19	0,20	0,20	0,20
Coquimbo	0,29	0,29	0,28	0,29	0,29	0,29	0,27	0,26	0,28	0,29
Valparaíso	0,41	0,36	0,43	0,43	0,43	0,45	0,47	0,48	0,49	0,49
Metropolitana	0,30	0,30	0,30	0,31	0,30	0,31	0,29	0,29	0,29	0,30
O'Higgins	0,21	0,21	0,21	0,22	0,23	0,24	0,27	0,28	0,29	0,32
Maule	0,22	0,22	0,24	0,24	0,25	0,23	0,23	0,24	0,24	0,26
Ñuble	0,23	0,24	0,22	0,23	0,23	0,25	0,21	0,20	0,21	0,20
Biobío	0,22	0,24	0,23	0,24	0,24	0,24	0,22	0,23	0,23	0,24
Araucanía	0,16	0,15	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	0,14
Los Ríos	0,20	0,18	0,17	0,18	0,19	0,19	0,17	0,17	0,17	0,16
Los Lagos	0,31	0,32	0,30	0,30	0,30	0,30	0,27	0,27	0,27	0,26
Aysén	0,53	0,49	0,49	0,51	0,49	0,46	0,45	0,43	0,41	0,39
Magallanes	0,40	0,40	0,43	0,45	0,50	0,46	0,61	0,42	0,65	0,41
Nacional	0,43	0,43	0,44	0,45	0,45	0,45	0,51	0,46	0,53	0,46

Fuente: Elaboración propia.

7.3.2.5. Referencias bibliográficas

- Bartolini et al. (2016) Fiscal Decentralization and Regional Disparities. OECD Economics Department Working Papers No. 1330.
- Deaton, A. (2018). The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy. Reissue Edition with a New Preface. Washington, DC: World Bank The World Bank.
- Lee, D., & Rogers, M. (2019). Measuring Geographic Distribution for Political Research. *Political Analysis*, 27(3), 263-280.
- OECD (2018). Estudios Económicos de la OCDE. Chile. Disponible en <http://www.oecd.org/economy/surveys/Chile-2018-OECD-economic-survey-Spanish.pdf> [Acceso: 4 de noviembre, 2019].
- OECD (2019). Income inequality (indicator). Disponible en https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/income-inequality/indicator/english_459aa7f1-en [Acceso: 4 de noviembre, 2019].

Por último, en esta sección se presenta un análisis de la normativa de rentas municipales que también busca entregar más antecedentes a estas reflexiones finales sobre el actual sistema de ingresos municipales.

7.3.3. Análisis de los fundamentos de la normativa de rentas municipales y la redistribución de sus recursos

La ley de Rentas Municipales (D.L. 3063, de 1979) establece el régimen de ingresos municipales. Con dichos recursos, los municipios deben financiar las actividades necesarias para cumplir con sus funciones establecidas en la Constitución y las leyes. Por otra parte, la Constitución señala la existencia del Fondo Común Municipal (FCM), el cual, en base a aportes de algunos municipios distribuye solidariamente recursos a los municipios con menores ingresos. En este último tiempo se han levantado voces planteando problemas de equidad respecto de la estructura de dichos ingresos y se ha exigido su revisión²⁶, muy en particular en lo que se refiere a los impuestos municipales. Presumiblemente los municipios potencialmente afectados por dicha revisión podrían plantear dudas de su conveniencia y argumentar que el “aporte” que ellos realizan al sistema municipal es alto.

En este contexto, es útil intentar responder algunas preguntas fundamentales relacionadas con los criterios jurídicos y generales que debieran considerarse para el diseño de un sistema de ingresos municipales y sus posibilidades de cambio. Las respuestas a estas preguntas proveerán un marco referencial para el rediseño de

²⁶ Por ejemplo, ver este artículo de prensa (La Tercera, 29 de septiembre de 2019) con datos de Observatorio Fiscal, Link: shorturl.at/erxZ8

esta política pública especialmente pensando en objetivos de equidad en la distribución. Las preguntas son las siguientes:

1. ¿Existen normas constitucionales que fijen límites o criterios para efectos de establecer un “sistema de ingresos municipales”? Dicho de otro modo ¿cuáles son los límites de esas revisiones o reformas?
2. En otro ámbito, ¿cuáles serían los criterios generales desde el punto de vista de una política pública, para efectos de determinar un sistema de ingresos municipales?
3. Por último, revisando las características de los sistemas de ingresos municipales en otros países, ¿existe algún patrón internacional predominante que debiera ser considerado a efectos de determinar un sistema de ingresos municipales?

A. En relación con las preguntas: **¿existen normas constitucionales que fijen límites o criterios para efectos de establecer un “sistema de ingresos municipales”? O dicho de otro modo ¿cuáles son los límites de esas revisiones o reformas?**

Se puede observar del capítulo XIV de la Constitución, sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, que dichos criterios son los siguientes:

- *se debe* establecer un sistema de administración local a cargo de un municipio (art. 118);
- los municipios gozarán “autonomía” en la administración de sus finanzas (art. 122²⁷);
- dicha administración municipal *puede* recibir financiamiento de la ley de presupuestos (art. 122);
- y *pueden* percibir ingresos que “directamente se le confieran” por ley o
- sean otorgados por los GOREs (art. 122);
- *pueden* percibir ingresos provenientes de un mecanismo solidario, denominado FCM al cual algunos municipios *deberán* aportar de sus “ingresos propios” (art. 122).

En resumen, según la Constitución los municipios son autónomos en la administración de sus finanzas, en el sentido de autónomos del Gobierno Central²⁸, y pueden recibir ingresos por ley de presupuestos o por otras leyes, de los GOREs y del FCM. La Constitución no dice nada sobre ingresos mínimos u otras características de las leyes que autoricen ingresos. La redacción constitucional en general *es potencial o facultativa* hacia el legislador para efectos de crear ingresos municipales. Lo único mandatorio es la creación del FCM. Puede generar confusión el uso del término no definido explícitamente de “ingresos propios” que deben ser aportados al FCM, pero en el contexto del artículo y sus puntos anteriores, es bastante claro que se refiere a los ingresos provenientes de las *leyes permanentes* versus *los* ingresos determinados en la *ley de presupuestos*, o de los *GORES* o del *FCM*.

²⁷ El art 122 de la Constitución señala lo siguiente: “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”.

²⁸ Autónomo no quiere decir que pueden gastar en lo que definan sin restricciones. Quiere decir que, igual que un servicio público descentralizado tienen poder decisión de gasto, por ley, independiente del Gobierno Central.

Respecto de los ingresos propios, es importante destacar el hecho que la propia Constitución, art. 19, nº 20, establece una excepción a la regla constitucional de no adscripción de impuestos a fines específicos: la ley podrá gravar actividades o bienes que tienen una clara adscripción regional o local para financiar obras de desarrollo. En este caso, se resalta que se *autoriza a la ley*, pero no la *mandata*. Es decir, podría no aplicarse ese criterio de adscripción, eso lo deja a la decisión de los legisladores, si lo hace o no, y en qué proporción²⁹. Esto último es muy importante de considerar porque constitucionalmente hablando, podría señalarse que las contribuciones por bienes raíces no serán ingresos propios municipales y destinarlos al FCM o fondos generales, lo mismo puede ocurrir con otros impuestos.

Asimismo, la Constitución nada dice respecto de los montos, ámbitos, límites inferiores o superiores del sistema. Todas esas definiciones las deja a la ley. Así se tiene que la ley que regula los ingresos municipales puede, constitucionalmente, generar cualquier estructura y definiciones específicas en la medida que defina ingresos municipales para el funcionamiento de la administración. Se subentiende que no podrá definir ingresos menores al punto de ir contra el mandato constitucional de instalar una administración local. La Constitución nada dice tampoco respecto de la naturaleza de dichos ingresos, por ejemplo, no dice que deban ser impuestos, derechos, o transferencias o subsidios desde otras fuentes públicas. La ley podría, por ejemplo, fijar ingresos asociados a tarifas y ningún impuesto.

En conclusión, de la lectura del texto constitucional, los Municipios pueden recibir recursos por ley de presupuestos o leyes permanentes, y por transferencias de los GORES. Es decir, el sistema municipal tiene un esquema de financiamiento establecido por ley bastante parecido al de cualquier organismo público en Chile y dicha legislación debe cumplir criterios generales de la normativa, adquiriendo diversas formas posibles en la medida que sean coherentes con los fines constitucionales asignados a las municipalidades: “satisfacer necesidades de la comunidad local y asegurar participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna” (art 118, inc.4º, Constitución).

B. Sobre la pregunta **¿cuáles podrían ser criterios razonables, desde el punto de vista de una política pública, para efectos de determinar un sistema de ingresos municipales?**

Dado que los criterios constitucionales específicos para diseñar el sistema de ingresos municipales son escuetos y flexibles, tal como se analizó, cabe preguntarse cuáles serían algunos criterios generales posibles, más allá de ese marco, que debieran considerarse para diseñar la estructura de ingresos.

- En primer lugar, dicho sistema debe ser **coherente con el sistema jurídico general** de la administración pública, más allá de la regulación en el tema municipal, en preceptos esenciales, establecidos en la Constitución o en otras normas fundamentales. Dentro de esos preceptos se encuentran: la

²⁹ El art. 19, número 20, inc. 3º y 4º de la Constitución señala “Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado. Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectos a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo;(...)”

orientación del Estado al servicio de las personas, la **igualdad ante la ley** y el buen uso de los recursos públicos. Principios aplicables a todos los órganos públicos. Por ejemplo, para efectos de este análisis, el *principio de igualdad tratamiento ante la ley* de las personas es esencial y lo mismo ocurre con la *prohibición de la existencia de grupos privilegiados* (art. 19, n°2, Constitución). Es decir, será un mejor sistema de ingresos municipales aquel que tenga un especial cuidado en cumplir con el principio de igualdad de las personas, sean de la localidad que sean, y aquel que no otorgue privilegios especiales a personas de un territorio en especial, menos si dichos privilegios provienen de políticas públicas o usando recursos públicos³⁰.

- ¿Debe existir un sistema de ingresos municipal que sea proporcional a la economía local? O mejor, ¿es conveniente que una comuna que tenga un desarrollo económico superior tenga acceso a beneficios superiores producto de ese desarrollo? En principio, se podría decir que sí; en primer lugar, porque se ajusta el nivel de gasto a los ingresos potenciales, lo cual ayudaría a tener presupuestos balanceados. También se podría argüir que de ser esa manera se da una señal fuerte al Municipio colocando un incentivo al esfuerzo y estrategias locales que aporten a dicho desarrollo. Pero esa argumentación debe ser revisada teniendo en cuenta algunas consideraciones de justicia que necesariamente deberían limitarla.
- En primer lugar, Chile es un Estado unitario y por lo tanto el mandato constitucional para el Estado, que incluye a los Municipios, es el desarrollo y servicio de todas las personas en todo el territorio nacional considerado como una unidad y no como territorios parciales³¹. Al ser un Estado unitario el sistema debiera valorar la solidaridad intraterritorio nacional.
- En segundo lugar, hay otra razón que también es de justicia. Debe distinguirse el desarrollo local producto del esfuerzo específico de una administración local, del desarrollo producto de otras variables exógenas, atribuibles a condiciones originales ventajosas, atributos inerciales o condiciones generales de la nación. En este sentido, no sería razonable que un municipio se atribuya beneficios adicionales en comparación a otras localidades productos de un desarrollo económico que no tiene o que no está relacionado directamente a su esfuerzo como administración. Es decir, se debe distinguir con mucha claridad conceptual lo que en justicia es producto del esfuerzo municipal de lo que no. Si Chile fuera un estado federal habría otros argumentos. Un ejemplo ficticio, en sentido contrario, sería que los municipios más desarrollados tengan una participación mayor del impuesto al valor agregado por el solo hecho de producirse un mayor valor de transacciones comerciales en cierto territorio. Eso sería considerado absurdo. Es evidente que el mayor IVA de ciertas comunas ricas, es producto de un conjunto de condiciones generales del país, legales, económicas, debido a razones históricas de concentración de riqueza, sin que nada tenga que ver en ese fenómeno el esfuerzo de la administración local. Es difícil identificar cuál es la relación causal de la riqueza en un territorio, pero también es claro que la sola localización territorial no es razón suficiente para atribuir esa relación

³⁰ La Constitucionalidad de una ley puede ser revisada por el Tribunal Constitucional.

³¹ El art. 1º, inciso segundo, señala “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

causal. Ahondando más en este punto, se puede recurrir a un ejemplo concreto. La mayor parte del valor inmobiliario en Chile está en comunas como Las Condes, Vitacura, Providencia y Lo Barnechea y no en La Pintana. Para este caso, la pregunta es: ¿es legítimo y conveniente para el país establecer una fuerte asociación entre el esfuerzo de las comunas ricas señaladas con la generación de dicho valor inmobiliario? ¿Es correcto decir que La Pintana, dado su poco esfuerzo, no ha logrado crear las condiciones urbanas suficientes para desarrollar una riqueza inmobiliaria equivalente al de comunas ricas? Es evidente que la relación causal es débil. En el primer caso, hay razones extra municipales, desde mucho antes que el actual sistema municipal existiera, que han empujado “naturalmente” una concentración o aglomeración inercial de riqueza patrimonial³² en ciertas comunas y esta tendencia proviene de larga data y nada tiene que ver con el esfuerzo del actual municipio. En el caso de la Pintana es aún más evidente que no existe relación causal, sobre todo si se considera que la configuración inmobiliaria actual fue fuertemente determinada por decisiones de la Dictadura Militar de erradicar campamentos, muchos de ellos de comunas ahora ricas, para concentrar las soluciones sociales, de suyo con viviendas comercialmente menos valiosas, en La Pintana. Por mucho esfuerzo que La Pintana realice será muy difícil que logre acercarse mínimamente en algo a las comunas ricas en esta materia. Complementariamente, La Pintana, dada sus enormes demandas sociales y urgencias locales debe concentrar mayor esfuerzo en otras materias (educación, salud, servicios sociales) en comparación a las comunas ricas, ergo, tienen menores o ninguna holgura para invertir en temas inmobiliarios. De esta manera, el fenómeno inercial y estructural de riqueza inmobiliaria se acrecienta como un círculo virtuoso; y en el caso de La Pintana el fenómeno es completamente lo contrario, probablemente un círculo vicioso. Dado este argumento, sería muy injusto establecer un sobre premio o sobre castigo asociado al impuesto del patrimonio inmobiliario a un municipio u otro por estos motivos. En esencia, este mismo razonamiento podría aplicarse a otros impuestos como las patentes o permisos de circulación. En ambos casos las condiciones ventajosas iniciales para tener mayor actividad económica o reunir familias con mayor poder adquisitivo, son fuertemente inerciales y la mayor disponibilidad de recursos en dichas comunas, por tener menos demandas sociales, permite mayor inversión más de tal manera que se acrecientan dichas condiciones ventajosas. Nuevamente, las comunas con más demandas tienen menos recursos para mejorar dichas condiciones.

- Está claro que cuando se estableció la regla de participación de los beneficios de los impuestos, no hubo un estudio suficientemente preciso desde un punto de vista económico, por ejemplo, que modelara los escenarios futuros del valor inmobiliario, ni menos desde el punto de vista de la juridicidad. Esto es tan claro, que la ley de rentas establece mayores aportes de algunos municipios de modo nominado y no con parámetros objetivos que habría sido lo mínimamente esperable en el diseño de una política pública técnicamente bien diseñada. Si se hubieran realizado estudios más profundos para diseñar la arquitectura de ingresos municipales, es probable que el actual diseño habría sido otro. También es probable que en el caso del impuesto a los inmuebles, la intuición del legislador del momento hubiera sido que las propiedades son una expresión muy concreta de la territorialidad local

³² Para fundar este juicio, baste referirse al hecho que Chile presenta el segundo valor de mayor concentración económica de la OCDE, esencialmente en la RM y en regiones mineras (OCDE, 2017: Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile).

y por ende pareció razonable que cada localidad sea beneficiaria de dicho impuesto, lo cual como intuición general está bien pero que analizado el punto de un modo más empírico-económico es claro que es sola idea puede generar inequidades manifiestas y contrarias a los principios básicos de la constitución.

- Hay otro criterio relevante y plausible. Los recursos públicos deben estar dirigidos a satisfacer las necesidades de las personas que, como ya se dijo, son todas iguales ante la ley. Por lo tanto, la pregunta de política pública debiera ser, cuáles son esas necesidades que debe ser satisfechas de modo igualitario y cuál es su costo. Lamentablemente, esa respuesta no es fácil para muchos sectores; en algún grado, existen definiciones para los casos de educación y salud. Si se supone un estándar mínimo de servicios municipales, no hay ninguna razón para discriminar a una persona de una localidad frente a otra. Lo que podría ocurrir es que la política pública fije flujos de ingresos distintos dependiendo del costo de satisfacer en función de variables objetivas. Por ejemplo, es claro que el costo de atender una necesidad en un territorio muy disperso, con baja densidad poblacional, es más caro que uno en que no es así. Si la localidad está más alejada de los centros comerciales y de servicios también es probable que los costos sean diferentes. Por ejemplo, en un territorio alejado y rural, parece intuitivo, que el costo de atender necesidades individuales es más alto; para no ir a un punto extremo en el país, Alhué es un buen ejemplo de esas circunstancias especiales. Dicho eso ¿qué puede diferenciar desde el punto de vista de los costos a una comuna como Las Condes o Lo Barnechea con respecto a La Pintana? Todas tienen densidades, un contexto territorial y climático similares y, sin embargo, los presupuestos *per cápita* municipal entre las comunas ricas y La Pintana es siete veces en desmedro de esta última. Desde un punto de vista de justicia, y aplicando los principios generales del ordenamiento jurídico, no existen razones que justifiquen esa diferencia.
- Todo lo dicho es especialmente pertinente para los ingresos asociados a los impuestos que son ingresos que se basan en la economía, patrimonio o generación de rentas (contribuciones, patentes comerciales, permiso de circulación) Aplica bastante menos para otros casos como el cobro por servicios municipales o similares, donde la relación esfuerzo generación de ingresos es mucho más evidente y directo.
- En conclusión, un buen sistema de ingresos municipales debe, en primer lugar, ser cuidadoso con el principio de igualdad de las personas, debe vincularse a la economía local, pero solo en la medida que correlacione fuerte y directamente con el esfuerzo del Municipio con ese desarrollo, y debe ser eficaz en términos de lograr financiamiento para satisfacer las necesidades mínimas que se establezcan al servicio de las personas (considerando las diferencias de costos de entrega de servicios).

C. En relación con la pregunta **¿existe algún patrón internacional predominante que debiera ser considerado a efectos de determinar una estructura de ingresos municipales?**

En la necesidad de ir fijando criterios para el diseño de un sistema de ingresos, parece razonable además observar las características de los sistemas de otros países en cuanto a ingresos locales para entender si existe alguna recurrencia que podría estar dando cuenta de una racionalidad que Chile deba considerar en sus estructuras de ingresos municipales. Para eso se hizo una revisión de estudios comparados de la OCDE con el

fin de descubrir una descripción de la estructura de ingresos, considerando varios tipos de ingresos. La muestra seleccionada corresponde solo países unitarios de la OCDE como es el caso de Chile.

La siguiente tabla de estructura de ingresos, muestra con claridad la *extraordinaria heterogeneidad del uso de diversas fuentes de ingresos*: Impuestos, Subsidios, Derechos y Tarifas, Ingresos por propiedad y contribuciones sociales. Se puede observar la diversidad de proporciones de los ingresos, con una importante desviación estándar, y con mínimos y máximos muy bajo y altos respectivamente. No parece existir un patrón claro.

En el caso de Chile, el 41,7% de los ingresos locales provienen de impuestos, en cambio en el Reino Unido sólo un 16,3% y en Turquía solo un 3,5%. En el otro extremo, sobre 55%, Suecia, Latvia, y Islandia. Lo mismo ocurre con los subsidios, donde varios países tienen valores sobre 55%. Los ingresos provenientes de impuestos en el caso de Chile superan el promedio de 36,4% de la muestra. Llama la atención el valor relativamente bajo de *Derechos y Tarifas* para Chile que representan solo el 5,5% vs 12,4% del promedio de la muestra, aquí eventualmente existe un espacio de aumento de recursos, especialmente en aquellas comunas con mayor poder adquisitivo, pero eso debería ser analizado en mayor detalle.

También llama la atención la cantidad de países que tienen un porcentaje relativamente elevado en subsidios y grants: Dinamarca (59,3%); Estonia (84,5%), Holanda (73,2%), República Eslovaca (74,2%) y Reino Unido (67%).

Tabla 7.8. Ingresos locales por tipo de fuente, países unitarios OCDE (distribución del 100% de ingresos por el sistema municipal)

PAÍS	IMPUESTOS	GRANTS Y SUBSIDIOS	TARIFAS Y HONORARIOS	RENTAS DE PROPIEDAD	CONTRIBUCIONES SOCIALES
Chile	41.7%	52.6%	5.5%	0.3%	0.0%
Czech Republic	46.4%	37.9%	14.3%	1.3%	0.1%
Denmark	35.4%	59.3%	4.7%	0.4%	0.2%
Estonia	3.5%	84.5%	10.8%	1.0%	0.2%
Finland	46.2%	30.8%	20.6%	2.3%	0.0%
France	51.7%	31.1%	15.8%	1.1%	0.3%
Greece	24.5%	64.9%	9.7%	0.8%	0.0%
Hungary	36.0%	51.8%	11.5%	0.5%	0.1%
Iceland	76.8%	11.1%	9.4%	2.7%	0.0%
Ireland	19.8%	49.3%	26.0%	0.6%	4.3%
Israel	44.1%	48.0%	4.5%	1.3%	2.0%
Italy	40.2%	47.0%	11.2%	1.1%	0.5%
Japan	47.4%	43.3%	6.2%	0.7%	2.4%
Korea	33.0%	58.0%	7.7%	0.9%	0.4%
Latvia	60.8%	30.2%	7.8%	0.5%	0.8%
Luxembourg	28.3%	51.4%	19.2%	1.0%	0.1%
Netherlands	10.1%	73.2%	13.2%	2.1%	1.4%
New Zealand	52.7%	25.8%	16.4%	5.2%	0.0%
Norway	38.2%	45.7%	12.7%	3.4%	0.0%
Poland	32.7%	57.6%	8.0%	1.3%	0.4%
Portugal	40.9%	32.9%	17.7%	3.1%	5.5%
Slovak Republic	7.3%	74.2%	17.0%	0.9%	0.6%
Slovenia	41.4%	39.5%	17.3%	0.6%	1.3%
Sweden	55.1%	32.8%	9.7%	1.4%	1.0%

Turkey	12.9%	71.8%	11.0%	2.4%	1.9%
United Kingdom	16.3%	67.0%	14.2%	1.0%	1.5%
Promedio	36.3%	48.9%	12.4%	1.5%	1.0%
Desv Estándar	17.5%	17.5%	5.3%	1.1%	1.4%
Min.	3.5%	11.1%	4.5%	0.3%	0.0%
Max.	76.8%	84.5%	26.0%	5.2%	5.5%

Fuente: OECD (2018), Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure), OECD, Paris, [www.oecd.org/regional/regional-policy](http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en). Database: <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>

Desde el punto de vista del análisis específico que busca algún **patrón relevante en la estructura de ingresos**, parece bastante evidente la **heterogeneidad** en la ponderación de las diversas fuentes de ingresos para financiar un sistema local. De esto se puede deducir que existir razones muy particulares que explican esta situación: diferentes capacidades fiscales, territoriales, historia en la estructura etc. y preferencias nacionales en materia de equidad. Así, los datos sugieren que existe bastante libertad en los diseños de sistema de ingresos subnacionales, ponderando más o menos la importancia un tipo de ingresos u otro.

7.3.3.1. Conclusiones generales:

La Constitución deja un amplio espectro de posibilidades para fijar un sistema de ingresos locales, se podría decir que no existen límites, salvo dar soporte a un sistema mínimo de administración local. No existe nada constitucional que sugiera que los impuestos son *per se* una adscripción o algo parecido a una destinación local, eso lo determina el legislador. Desde el punto de vista de criterios generales, el más importante se refiere al principio de igualdad, en el sentido que el sistema de ingresos municipales debe - no es opción - privilegiar un tratamiento igualitario en los servicios municipales que deben recibir las personas. Por otra parte, parece razonable ligar un sistema de ingresos, por ejemplo, impuestos, al desarrollo económico local, pero estrictamente en la medida que dicho desarrollo sea causado y sostenido por el esfuerzo de la administración local; en materia de impuestos asociados al desarrollo económico, es argumentable que ese desarrollo tenga más que ver con inercias o variables influidas muy indirectamente de la administración municipal; esto no ocurre con servicios que presta el municipio. Desde el punto de vista de la revisión internacional para países similares de la OCDE, las estructuras de ingresos locales son muy diversas, predominando los ingresos por subsidios. En pocas palabras, existe un amplio espectro de razones jurídicas y de otra naturaleza para generar, si el legislador lo estima conveniente, un diseño diferente a la actual estructura de ingresos municipales, debiendo predominar el principio de servicialidad del estado e igualdad de las personas frente a la ley.

7.4. PROPUESTAS

En base a lo anterior, a continuación, se detallan las propuestas fundadas en los estudios previamente detallados, las que se han agrupado según su naturaleza en tres grupos, que desde su propia perspectiva cumplen con el objetivo central encomendado de fortalecer el sistema de finanzas municipales, en una perspectiva de mediano a largo plazo.

Propuestas para generar mayores recursos que financien las funciones municipales.

Propuesta N°1. Crear mecanismo regulado para compensar a municipalidades por predios exentos del pago total o parcial de impuesto territorial.

- Propuesta N°2.** Facultar a las municipalidades para determinar los tramos de exención de derechos de aseo de predios no agrícolas.
- Propuesta N°3.** Evaluar la recuperación o exención del IVA pagado por municipios.
- Propuesta N°4.** Diseñar mecanismos que incentiven el esfuerzo municipal para actualizar antecedentes de predios que debieran estar afectos y el valor de estos.
- Propuesta N°5.** Evaluar la posibilidad de crear y recaudar impuestos locales específicos.
- Propuesta N°6.** Modificar parámetros que determinan el cobro de patentes municipales.

Propuestas para mejorar la equidad en la distribución de ingresos.

- Propuesta N°7.** Crear un nuevo mecanismo de igualación que financie servicios municipales a la comunidad (Fondo de Servicios Mínimos).
- Propuesta N°8.** Focalizar el uso del indicador de “partes iguales” en comunas urbanas, semiurbanas y rurales con desarrollo medio y bajo.
- Propuesta N°9.** Establecer una regla general que determine el aporte mayor de algunos municipios al FCM, por conceptos de impuesto territorial y patentes municipales
- Propuesta N°10.** Modificar regla para la distribución del aporte fiscal para que se aplique antes que el mecanismo de estabilización.
- Propuesta N°11.** Reducir el mecanismo de estabilización estableciendo una “tolerancia mayor de pérdida” respecto el año anterior.

Propuestas para fortalecer la institucionalidad y gestión relativa al sistema de ingresos municipales.

- Propuesta N°12.** Crear un programa especializado en capacitación en gestión de finanzas.
- Propuesta N°13.** Mandatar al SII la entrega de información de modo estándar a los municipios que facilite recaudación de patentes municipales.
- Propuesta N°14.** Fortalecer legislación de concesiones para facilitar alianzas público-privadas.
- Propuesta N°15.** Fortalecer institucionalmente asociativismo de giro especializado.
- Propuesta N°16.** Fortalecer institucionalidad que favorezca donaciones a municipios.
- Propuesta N°17.** Perfeccionar legislación de prescripción de deudas con municipios para facilitar gestión de cobranza.
- Propuesta N°18.** Fortalecer institucionalidad del FCM para dotarlo de mayor autonomía técnica.
- Propuesta N°19.** Implementar un sistema único de información contable y financiera.
- Propuesta N°20.** Perfeccionar el mecanismo de aportes, recepción y neteo al FCM.
- Propuesta N°21.** Fortalecer institucionalidad para mejorar controles internos efectivos en los municipios
- Propuesta N°22.** Perfeccionar reglamentación y sistemas de información de PLADDECOS y Presupuestos.
- Propuesta N°23.** Facultar a los municipios para solicitar a la TGR la recaudación centralizada de ingresos municipales.

El detalle de cada propuesta se ha estructurado de manera de facilitar su comprensión, considerando además las condiciones, recursos, prioridades, pro y contra, implicancias legales o administrativas y entidades responsables de su desarrollo e implementación.

7.4.1. Propuestas para generar mayores recursos que financien las funciones municipales

Propuesta N°1: Crear mecanismo regulado para compensar a municipalidades por predios exentos del pago total o parcial de impuesto territorial.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: Más del 60% de los predios del país se encuentran completamente exentos del pago de contribuciones. Existen reglas que permiten reducir parcial o totalmente el pago de impuesto territorial, tales como, tramos de exención por tipo vivienda, exención según tipo de propiedades o tipo de propietario, gradualidad en el ajuste de cuotas posterior al revalúo, y exención parcial a viviendas D.F.L. N° 2. Lo anterior se traduce en menos ingresos para los municipios del país, quienes deben continuar proveyendo servicios a la comunidad, incluidos los predios exentos, sin el financiamiento suficiente para ello. Al año 2019, esta exención es compensada directamente a través de una asignación específica considerada en la Ley de Presupuesto de cada año (desde el año 2011), distribuida de manera proporcional según el número de predios exentos de cada comuna respecto el total de predios exentos a nivel país³³. Pese a ello, se estima que dicho aporte es insuficiente considerando que representa cerca de 1/10 del impuesto territorial que se deja de percibir³⁴.
- Objetivo: Establecer un mecanismo formal y regulado de compensación a las comunas del país por la aplicación de reglas de exención de pago de impuesto territorial.
- Descripción de medida: Se propone la creación de un mecanismo formal y regulado para compensar la exención parcial o total del pago de impuesto territorial. Este mecanismo debiera explicitar aspectos tales como el monto total de compensación estimado en términos reales (UF o UTM) y la metodología utilizada para su cálculo, criterios de distribución del dicho monto, y plazos para la revisión del mecanismo en cuestión acorde a los distintos procesos de revalúo fiscal y actualización de roles realizados por el SII, entre otros. Respecto el monto de compensación, se considera pertinente que dicho valor a representar un porcentaje importante de los ingresos que dejan de percibir los municipios del país a razón de la aplicación de reglas de exención parcial o total de impuesto territorial. A modo de referencia, y de acuerdo con estimaciones realizadas por Razmilic (2014), esta compensación debiese ser del orden de MM\$ 468.167, equivalente a cerca de 10 veces el monto total de compensación por predios exentos para el año 2019 (MM\$ 47.202).
- Resultados esperados: Una compensación por predios exentos del orden de MM\$ 468.167 representaría un aumento del 12% de los ingresos propios permanentes a nivel nacional (respecto ingresos 2018).
- Tipo de impacto: Mayores recursos de libre disposición para los municipios.

³³ Pese a que el FCM contempla para el cálculo del coeficiente de distribución el indicador “número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna”, no se considera que ello constituya una compensación pues, por definición, este fondo es redistributivo y no contempla recursos adicionales que se justifiquen exclusivamente por la exención de predios del pago de impuesto territorial.

³⁴ De acuerdo con cálculos realizados por Razmilic (2014) (Impuesto territorial y financiamiento municipal, Propuestas de Política Pública CEP, 4 noviembre), se estima que la eliminación del límite de exención para predios habitacionales generaría un aumento de MM\$ 468.167 en el potencial de recaudación, pasando de MM\$ 703.000 a MM\$ 1.171.567 (valores nominales de 2014).

- Secuencia de diseño e implementación: No se identifica una secuencia particular de diseño e implementación.
- Requiere o no modificación legal: Se debiese considerar una modificación legal que mandate un mecanismo de este tipo cuyos detalles deben ser establecidos reglamentariamente. Actualmente el monto de compensación por predios exentos se aprueba anualmente en la Ley de Presupuestos del Sector Público del año en cuestión, y su distribución se formaliza mediante un Decreto del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Priorización: Alta.
- Requerimientos: Aprobación en el congreso del monto de compensación por predios exentos (Ley de Presupuestos).
- Pros: Se lograría aumentar los ingresos propios permanentes de los municipios sin que estos deban recurrir en acciones adicionales a las ya realizadas.
- Contras: De no estar bien diseñado el mecanismo de distribución de estos recursos, se podría desincentivar a los municipios para realizar esfuerzos que le permitan al SII actualizar antecedentes para actualizar su avalúo fiscal y respectivas contribuciones (pereza fiscal). Asimismo, esta medida no implica mayores ingresos a las arcas fiscales, por lo que los nuevos recursos destinados a aumentar la compensación por predios exentos implicarían una reducción presupuestaria para otro sector del Estado (uso alternativo de los recursos públicos).
- Consideraciones de implementación: Se recomienda que el mecanismo contemple un aumento progresivo del monto de compensación en base a un plazo previamente consensuado. Se sugiere un horizonte de diez años para implementar esta medida.
- Consideraciones de diseño: Crear mesa técnica para discutir y diseñar el monto total de compensación estimado en términos reales (UF o UTM), metodología utilizada para su cálculo, criterios de distribución del dicho monto, y plazos para la revisión del mecanismo en cuestión acorde a los distintos procesos de reavalúo fiscal y actualización de roles realizados por el SII, entre otros aspectos.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: Tanto el diseño como implementación de la medida debiese ser un trabajo coordinador entre el SII, la TGR y la SUBDERE, siendo esta última quien lidere el proceso.

Propuesta N°2: Facultar a las municipalidades para determinar los tramos de exención de derechos de aseo de predios no agrícolas.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: Actualmente, el Decreto Ley N° 3.063, sobre Rentas Municipales, exime automáticamente del pago de derechos de aseo a toda vivienda o unidad habitacional cuyo avalúo fiscal sea igual o inferior a 225 UTM (\$10.579.275 al primer semestre 2018), facultando a los municipios para establecer criterios de rebaja o exención para todo el resto. Sin embargo, los municipios deben proveer servicios de aseo a todos los predios no agrícolas habitacionales, independiente a si estos pagan (o no) los derechos correspondientes.
- Objetivo: Entregar facultades legales para que municipios puedan determinar autónomamente el (o los) tramo(s) de rebaja o exención de pago de derechos de aseo de acuerdo con la realidad local.
- Descripción de medida: Facultar legalmente a los municipios para que establezcan autónomamente los distintos tramos o criterios de rebaja o exención en el pago de derechos de aseo en base a la realidad local de sus comunidades, eliminando la exención legal. En base a esto, los municipios

deberían estimar las tarifas de derechos de aseo considerando que el universo de usuarios que pagan puede aumentar o disminuir de acuerdo con los criterios que este establezca para dichos efectos. Esta propuesta debe ser evaluada en un escenario donde existan mecanismos de recaudación de ingresos centralizada para mitigar potenciales costos políticos vinculados al cobro en cuestión. En caso de que no se faculte a los municipios para definir estos tramos, se recomienda evaluar la opción de crear un fondo de compensación por predios no agrícolas habitacionales exentos de pago de derechos de aseo (avalúo fiscal menor o igual a 225 UTM). Cualquiera sea el caso, la medida contempla que dicho cobro sea informado por el SII y recaudado por la TGR.

- Resultados esperados: Se espera un aumento en la recaudación de derechos de aseo considerando que la medida entrega mayor responsabilidad a los municipios en la gestión de dichos ingresos, y se reducen los costos de transacción asociados a su cobro.
- Tipo de impacto: Mayores recursos para financiar la provisión de servicios de aseo.
- Secuencia de diseño e implementación: No se identifica una secuencia particular de diseño e implementación.
- Requiere cambio legal: Se requiere modificar el D.L. N° 3.063, sobre Rentas Municipales, artículos N° 7, párrafo 4, donde se establece la exención automática del pago de derechos de aseo para viviendas o unidades habitacionales cuyo avalúo fiscal sea menor o igual a 225 UTM. Asimismo, se requiere modificar el artículo N° 9 de la misma ley, estableciendo que los municipios puedan mandar al SII informar el cobro de derechos de aseo y que la TGR realice la recaudación de estos.
- Priorización: Media.
- Requerimientos: Tanto para el diseño como implementación de la medida, se requiere que exista información suficiente de la población comunal a nivel individual (o al menos a nivel predial) que permita cuantificar - en términos de ingresos - el impacto que tendría la aplicación de distintos criterios de rebaja y/o exención de derechos de aseo.
- Pros: Mayor responsabilidad fiscal por parte de los municipios en lo que respecta a estimar ingresos por conceptos de derechos de aseo e informar su cobro.
- Contras: Aumento en los costos de informar cobro por parte del SII, y los costos de recaudación de la TGR.
- Consideraciones de implementación: De existir información suficiente, la implementación de esta medida requeriría un proceso de formación de capital humano a nivel municipal que faculte a sus profesionales para (i) evaluar distintos modelos de servicios de aseo, y (ii) costear y determinar tarifas de servicios municipales.
- Consideraciones de diseño: Es necesario cuantificar el costo adicional que implicaría para el SII y TGR la gestión de cobranza (información y recaudación) de derechos de aseo para aquellos predios que actualmente no pagan y comenzarán a pagar dichos derechos, o bien de usuario que pagan directamente en el municipio y que ahora serán notificados por el SII y pagarán a la TGR.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: Tanto el diseño como implementación de la medida debiese ser un trabajo coordinador entre el SII, la TGR y la SUBDERE, siendo esta última quien lidere el proceso.

Propuesta N° 3: Evaluar la recuperación o exención del IVA pagado por municipios.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: Al año 2018, el gasto en bienes y servicios de consumo fue de MM\$ 1.318.316³⁵ (equivalente a un 94% del FCM), lo cual considera - prácticamente en el 100% de esos gastos - el impuesto al valor agregado (IVA) considerando a los municipios como consumidores finales (pagadores de IVA). De este modo, existe un monto aún indeterminado, por la complejidad del análisis micro de los datos, cuyo techo estimado es de MM\$ 210.487. Si se considera que los gastos asociados a programas y servicios municipales, exentos de IVA o gratuitos para los vecinos, donde el municipio no actúa como consumidor final pudiese ser recuperable por los municipios, lo que sería un aporte directo, local y específico para cada presupuesto local.
- Objetivo: Generar un aumento directo de los ingresos municipales por la vía de disminuir el gasto asociado al pago de IVA, en aquellas compras asociadas a materiales o servicios asociados a programas, proyectos o servicios directos a la comunidad.
- Descripción de medida: Revisar la factibilidad de autorizar mediante instrumento legal la devolución del pago de IVA en compras municipales propias del giro. La posibilidad de esta propuesta tiene como referencia la modalidad de devolución de IVA a los exportadores, en tanto sus compradores no son contribuyentes nacionales de IVA. Del mismo modo, las compras de los municipios destinados a su funcionamiento no tienen como destinatario de sus servicios a contribuyentes, sino que a los habitantes de cada comuna. Esta medida tendría algunas dificultades de implementación, pero sería menos onerosa para el Fisco.
- Resultados Esperados: Mayores ingresos de libre disposición para los municipios del país. Se estima que el potencial de recuperación de IVA debiese poder alcanzar un máximo de MM\$ 200.000 anuales.
- Tipo de impacto: Aumento de recursos.
- Secuencia de diseño e implementación: Definición política y legal de la autoridad competente.
- Requiere cambio legal: Sí, al D.L. 825, Ley Sobre Impuestos a las Ventas y Servicios, párrafo 4º.
- Priorización: Media.
- Requerimientos: Estudios técnicos.
- Pros: Aumento de recursos para los municipios.
- Contras: Poca voluntad para tratos diferenciales de contribuyentes, incluso fiscales. Implica gasto fiscal.
- Consideraciones de implementación: Sí en caso de que se permita facturas exentas (ajustes en contabilidad de los proveedores).
- Consideraciones de diseño: Mesa técnica con SII, HACIENDA y SUBDERE para tener conocimiento y consenso político.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: El SII debe realizar los estudios técnicos y propuesta de proyecto de ley, y el Ministerio de Hacienda debe evaluar el impacto fiscal de la medida.

Propuesta N°4: Diseñar mecanismos que incentiven el esfuerzo municipal para actualizar antecedentes de predios que debieran estar afectos y el valor de estos.

³⁵ Total nacional considerando ítem de gasto municipal 22 (215.22.00.000.000.000) de todas las áreas de gestión (actividades municipales, gestión interna, programas culturales, programas recreacionales, programas sociales, y servicios comunitarios), disponible en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

- Problema que se quiere contribuir a resolver: La recaudación de impuesto territorial se centra en labores que realiza el SII (como tasación, actualización de roles, determinación de contribuciones, etc.) y la TGR (recaudación de contribuciones y su transferencia a municipios), sin existir mecanismos explícitos que incentiven a los municipios a tomar un rol activo en la generación de ingresos por este concepto (esfuerzo fiscal).
- Objetivo: Incentivar a los municipios del país para adoptar un rol más activo en la actualización de roles de bienes raíces y su valoración.
- Descripción de medida: La medida consiste en diseñar mecanismos que incentiven el esfuerzo de los municipios para que sus ingresos por contribuciones se ajusten al potencial de recaudación de estos. Un ejemplo sería aumentar por un período fijo (ejemplo: dos años) el porcentaje de las contribuciones que son de beneficio directo municipal³⁶ (ejemplo: pasar de 40% a 80%) relativas a aquellas propiedades que, producto de las acciones realizadas por los municipios, deban comenzar a pagar contribuciones, o bien deban pagar más contribuciones por aumento de valoración. En estos casos, el incentivo sólo operaría por el diferencial logrado por la acción del municipio, quedando fuera de alcance los ajustes generales realizados por el SII o normas generales. Un aspecto relevante de esta medida es el tratamiento de estos aportes monetarios adicionales en el cálculo del indicador “de menores ingresos propios permanentes”, utilizado para calcular el coeficiente de distribución del FCM. De no considerarse lo anterior, la medida podría ser poco efectiva en el entendido de que los municipios podrían suponer que un aumento de ingresos propios permanentes se compensa con menores transferencias desde el FCM³⁷.
- Resultados esperados: Se espera que, en el mediano plazo (3 a 4 años), haya un aumento en la recaudación de contribuciones en beneficio de aquellas municipalidades que hayan aumentado su esfuerzo por mantener actualizado el rol de predios. Estos beneficios no solo se traducirían en mayores ingresos por conceptos de impuesto territorial, sino también por otras fuentes de ingresos municipales vinculadas a la actualización del uso de suelo, otorgamiento de patentes, regularización de obras, y otros. Asimismo, un aumento en la recaudación de impuesto territorial se traduciría en mayores aportes al FCM, cuya distribución beneficiaría a todos los municipios del país.
- Tipo de impacto: Mayores recursos de libre disposición para los municipios.
- Secuencia de diseño e implementación: No se identifica una secuencia particular de diseño e implementación.
- Requiere o no cambio legal: En caso de que la medida se traduzca en incentivos monetarios para aumentar el porcentaje de contribuciones que son de beneficio directo municipal, se requeriría modificar la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, artículo N° 14, donde se establece los aportes del impuesto territorial a la composición del FCM. Asimismo, en caso de requerirse, sería necesario de la normativa relativa al FCM (Decreto Supremo N°1.293, de 2007, del

³⁶ Para las comunas de Las Condes, Vitacura, Providencia y Santiago, el porcentaje de contribuciones de beneficio municipal es de 35%. Todo el resto de la recaudación es aportado al FCM y distribuido de acuerdo con lo establecido para dicho Fondo.

³⁷ Cabe señalar que desde el año 2007, el FCM contempla la operación de un mecanismo de estabilización, el cual – en la práctica – ha garantizado que todos los municipios perciban – al menos – los mismos ingresos recibidos el año anterior.

Ministerio del Interior y Reglamento para la aplicación del artículo N° 38 del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, modificado por el artículo N° 1 de la Ley N° 20.237).

- Priorización: Media-alta.
- Requerimientos: Se requiere homogeneizar las capacidades entre los municipios del país respecto a procesos técnicos y administrativos necesarios que permitan al SII actualizar el avalúo fiscal. De no ser así, se corre el riesgo de que los beneficios monetarios de la medida sean exclusivamente de aquellos municipios que disponen de las capacidades necesarias para ello.
- Pros: Se incentiva a que los municipios puedan tomar un rol activo en la determinación del potencial de recaudación de contribuciones.
- Contras: Si los incentivos son de tipo monetario, entonces el aumento de ingresos a nivel municipal implicaría menores ingresos a nivel central durante el período que dure la medida.
- Consideraciones de implementación: Homogeneizar las competencias al interior de los municipios en temas relativos a la actualización de antecedentes prediales, proyección de ingresos por contribuciones, y la relación entre planificación comunal e ingresos municipales.
- Consideraciones de diseño: Se requiere evaluar la medida considerando los efectos que podrían generarse en otras fuentes de ingresos que utilizan información predial, tal como el fondo de compensación por predios exentos, el FCM (indicador “predios exentos”) y recaudación de derechos de aseo.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: Tanto el diseño como implementación de la medida debiese ser un trabajo coordinador entre el SII, la TGR y la SUBDERE, siendo esta última quien lidere el proceso.

Propuesta N° 5: Evaluar la posibilidad de crear y recaudar impuestos locales específicos.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: Los municipios concurren al financiamiento directo o indirecto de las externalidades negativas asociadas a diversas actividades económicas que ocurren en el territorio tales como hotelería, uso de postes para el tendido de cables de empresas privadas, tributos asociados al tonelaje de carga en ciudades portuarias, líneas de transmisión de alta tensión, tributos por contaminación industrial de “zonas de sacrificio” mientras ellas existan, y otros eventuales, asociadas a la realidad específica de comunas que presentan singularidades eventualmente tributables
- Objetivo: Recaudar ingresos para compensar las externalidades negativas o demandas adicionales de actividades económicas específicas. En el caso del turismo supone señalizaciones, mayores esfuerzos de ornato y aseo de espacios públicos entre otros.
- Descripción de medida: Revisar la factibilidad de autorizar mediante instrumento legal el cobro de tributos diferenciados a actividades económicas específicas, determinadas por ley.
- Resultados Esperados: Incremento esperado de la recaudación y luego de mejoramiento del atractivo turístico y/o urbano de las comunas.
- Tipo de impacto: Incremento de recursos e indirectamente aumento de la actividad económica local.
- Secuencia de diseño e implementación: Definición política y estudio legal de la autoridad competente.
- Requiere cambio legal: Sí, se requiere modificar el D.L. N° 3.063, sobre Rentas Municipales.
- Priorización: Media.
- Requerimientos: Estudios técnicos.
- Pros: Incremento de recursos para los municipios.

- Contras: Poca voluntad para tratos diferenciales de contribuyentes, los propios contribuyentes afectados pueden verlos como una carga negativa.
- Consideraciones de implementación: Tomando como ejemplo los sectores económicos mencionados anteriormente, evaluar el cobro adicional mensual asociables a los datos de facturación en hotelería y determinación de tarifas por uso de bienes públicos de las compañías de telecomunicaciones.
- Consideraciones de diseño: mesa técnica con SII, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y SUBDERE para tener conocimiento y consenso político.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SII, HACIENDA.

Propuesta N°6: Modificar parámetros que determinan el cobro de patentes municipales.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: La normativa permite a los municipios elegir una tasa para el pago de patentes comerciales que va entre 2,5 a 5 por mil del capital propio, lo cual no puede ser inferior a 1 UTM ni superior a 8.000 UTM. Estos parámetros presentan dos falencias que acotan el potencial de recaudación. Por un lado, la existencia de un rango de tasa genera la posibilidad que los municipios compitan por atraer contribuyentes exclusivamente con la rebaja de tasa. Esta atracción no es por entrega de mejores servicios sino simplemente por menores impuestos. Naturalmente, cuando un municipio logra atraer a un nuevo contribuyente por una rebaja, perjudica a la comuna que lo pierde. Esto puede exacerbarse en un escenario donde la competencia entre municipio lleve a que todos rebajen sus tasas si observan que pierden contribuyentes, generando un efecto sistémico. Y, por otro lado, el límite superior de 8.000 UTM como valor para una patente podría estar limitando el potencial de recaudación de este tipo de ingresos.
- Objetivo: Aumentar el potencial de recaudación de patentes municipales reduciendo la competencia de rebaja de tasas de patentes el nivel general de los ingresos por este concepto baje y aumentando el potencial de recaudación.
- Descripción de medida: Modificar los parámetros que determinan el monto de las patentes municipales. Ello considera, en primer lugar, autorizar sólo una tasa de pago por patentes para los nuevos contribuyentes que quedará en 5 por mil. Mantener una tasa uniforme en todos los municipios, es compatible con tasas categorizadas, por ejemplo, con rebajas estandarizadas para pequeñas empresas o para emprendimientos de menos cuantía por los primeros años, entre otras medidas. Y, en segundo lugar, evaluar un aumento en el límite superior en los valores de patentes (por ejemplo, pasar de 8.000 UTM a 12.000 UTM). Lo anterior tendrá sentido en la medida que se constate la existencia de un monto relevante de recaudación que se está dejando de percibir por aplicarse esta restricción. Es necesario mencionar que esta propuesta no resuelve un problema ampliamente sentido a nivel municipal, cual es el pago de patentes asociadas al volumen de actividad económica y/o externalidades asociadas a las actividades económicas. Esto no es capturado por el actual mecanismo de capital propio, concentrando el pago de patentes en la residencia de las casas matrices en desmedro de “comunidades huéspedes” de sucursales de cadenas nacionales o regionales. Sin embargo, un cambio en los parámetros de contribución de los municipios que son grandes receptores de patentes comerciales, más allá de los nominados en el mecanismo vigente, puede resolver el mecanismo de distribución, evitando la potencial canibalización de contribuyentes que puede fomentar el modelo actual.
- Resultados esperados: Se evitará la disminución global de recursos por concepto de esta tasa.

- Tipo de impacto: Esto impactará en los recursos disponibles en el mediano largo plazo, pero además focalizará a los municipios a competir por servicios de gestión y de otro tipo para atraer empresas lo cual es mucho más valioso para la economía en general y para el mismo municipio.
- Secuencia de diseño e implementación: Solo implica cambio normativo.
- Requiere modificación legal: Se debe modificar el art. 24 de la Ley de Rentas Municipales.
- Priorización: Media
- Requerimientos: Estimar el impacto económico de la medida.
- Pros: Disminuye el riesgo de menores ingresos futuros globales de ingreso.
- Contras: Mayor costo para las empresas.
- Consideraciones de implementación: No se consideran
- Consideraciones de diseño: No se consideran.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE.

7.4.2. Propuestas para mejorar la equidad en la distribución de ingresos

Propuesta N°7: Crear un nuevo mecanismo de igualación que financie servicios municipales a la comunidad (Fondo de Servicios Mínimos).

- Problema que se quiere contribuir a resolver: Actualmente el FCM representa un “fondo de igualación”³⁸ cuyo diseño no considera criterios distributivos para compensar diferencias de “capacidad fiscal” o “disparidad fiscal”³⁹ que pueden existir entre las municipalidades del país.
- Objetivo: Establecer un mecanismo formal y regulado que reduzca la disparidad fiscal entre municipios del país, vinculada a la provisión de un conjunto mínimo de servicios municipales a la comunidad.
- Descripción de medida: Se propone crear un nuevo mecanismo de igualación, distinto al FCM, denominado Fondo de Servicios Municipales cuya función objetivo sea minimizar la diferencia entre el costo de proveer un determinado conjunto de servicios municipales, y los recursos que contaría una municipalidad si ejerciera un determinado estándar de esfuerzo fiscal por recaudar ingresos. En primer lugar, se propone que este fondo se componga de fuentes de ingresos que no compitan con aquellas que componen el FCM. Para ello, por ejemplo, en un escenario de recaudación centralizada (ver Propuesta N° 23) se podría considerar el 37,5% de la recaudación de permisos de circulación que en la actualidad es actualmente es de beneficio directo municipal. Asimismo, podrían contemplarse nuevos impuestos locales vinculados a hotelería, o bien uso de tendido eléctrico (ver Propuesta N° 5). Segundo, se propone que la distribución del fondo sea proporcional a la brecha que exista entre el costo estimado de proveer un conjunto de servicios municipales cumplimiento estándares -

³⁸ Fondo de igualación (también conocidas como de “ecualización” o “nivelación”): Instrumentos para distribuir recursos financieros entre niveles de gobierno y dentro de los mismos, que buscan compensar las diferencias producidas por las capacidades de recaudación o los costos de provisión de los servicios públicos, buscando también, que los gobiernos locales puedan proveer servicios públicos con niveles similares y con igual carga fiscal.

³⁹ Capacidad fiscal se refiere a los recursos con los que contaría una unidad de gobierno subnacional si ejerciera un nivel de esfuerzo fiscal estándar. Disparidad fiscal se refiere a la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal (o potencial de recaudación) de cada unidad de gobierno subnacional.

previamente estudiados y consensuados, y el gasto actual del municipio para proveer dichos servicios, ambos montos en términos unitarios (por ejemplo, por habitante). A modo de referencia, los impuestos domésticos locales en Inglaterra, Escocia y Gales (denominados *Council Tax*⁴⁰) considera servicios tales como planeamiento de infraestructura, transporte y mantención de caminos, servicios de seguridad, bomberos, librerías públicas, actividades de extensión y recreación, recolección y disposición de basura, y reciclaje, entre otros. La brecha entre el costo de proveer estos servicios y la capacidad fiscal del municipio permitiría establecer coeficientes de distribución que representen la proporción del fondo que le corresponde a cada comuna, los cuales estarán vigentes por períodos de 3 a 4 años, evitando ser calculados año tras año tal como ocurre con el FCM. Como tercera componente central de este nuevo fondo, se recomienda que su administración corresponda a la SUBDERE con el apoyo de la Tesorería General de la República. Para su diseño, revisión y gobernanza, se propone crear Consejo Superior de Supervisión. Se considera pertinente que dicho Consejo cuente con representación de los municipios, de la SUBDERE y de DIPRES, más expertos en finanzas municipales. El sistema de ingresos y egresos de este nuevo Fondo deberá organizarse con eficiencia tendiendo a netear dichos conceptos para minimizar las transacciones y costos de gestión de este. La organización más detallada del Consejo antes mencionado y del sistema de neteo deberá regularse en el reglamento.

- Resultados Esperados: Fortalecer la función distributiva del sistema de finanzas municipales, disminuyendo la brecha en materia de “disparidad fiscal”.
- Tipo de impacto: Mayores recursos para incentivar una adecuada provisión de servicios municipales con estándares similares de calidad.
- Secuencia de diseño e implementación: Se requiere calcular la brecha que existen en cada comuna respecto el financiamiento disponible y el necesario para proveer un conjunto de servicios mínimos, y diseño de un sistema de mantención. Hecho lo anterior se debe diseñar este nuevo FCM II en términos de las fuentes de ingresos que lo compondrán y su mecanismo de distribución.
- Requiere o no cambio legal: Se requiere modificar (para creación y fines) la Ley Orgánica de Municipalidades (18.695) y el D.L. sobre Rentas Municipales (3.063 de 1979). Se entiende que la expresión usada por la constitución en el art. 122 de “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios” permite tener más de un fondo.
- Priorización: Alta.
- Requerimientos: Disponibilidad de datos para cálculos y estimaciones, capacidad técnica para el diseño del fondo, institucionalidad para administrar recursos.
- Pros: Fortalece equidad de un modo técnicamente más claro y se ajusta financiamiento de modo dinámico conforme a las necesidades medidas de modo objetivo. Enriquece el mecanismo solidario mandatado por la Constitución Política de la República.
- Contras: Se corren riesgos de subestimar (o sobrestimar) la capacidad fiscal en cada comuna, lo que podría inducir a una situación de pereza fiscal (o sobre esfuerzo fiscal). Tiene elevada complejidad de diseño sustentable y soporte político de actores porque implica menos recursos para algunos municipios con menos necesidades de financiamiento para servicios mínimos.

⁴⁰ BBC News (2010). Q&A: Council Tax. Disponible en <https://www.bbc.com/news/uk-11402884> [Acceso: 19 de agosto, 2019].

- Consideraciones de implementación: No hay.
- Consideraciones de diseño: Como es crítico hacer buenos cálculos permanentes de brecha de financiamiento, y dada la dificultad técnica de eso sumado a la comprensible competencia por recursos, la institucionalidad deberá dar garantías técnicas para hacer las definiciones conforme a los fines técnicos del fondo.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE y Dirección de Presupuestos.

Propuesta N°8: Focalizar el uso del indicador de “partes iguales” en comunas urbanas, semiurbanas y rurales con desarrollo medio y bajo.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: El coeficiente de distribución del FCM considera un indicador denominado “partes iguales”, el cual no mide ninguna dimensión de “capacidad fiscal” o “disparidad fiscal”. Pese a ello, dicho indicador determina más del 40% del coeficiente de distribución calculado para comunas semi urbanas y rurales de desarrollo medio (tipo 4) y bajo (tipo 5).
- Objetivo: Aumentar la equidad en la distribución de aportes del FCM a través de un criterio que focalice recursos en comunas urbanas, semiurbanas y rurales con desarrollo medio y bajo.
- Descripción de medida: Cambiar el uso del indicador “partes iguales”, focalizando su uso para comunas semi urbanas y rurales de desarrollo medio y bajo (tipo 4 y 5, 206 comunas en total). Esto implica cambiar su fórmula de cálculo de la siguiente forma para la comuna i .

Fórmula actual

$$IPI_i = 25/100 \cdot 1/346, \forall i$$

Fórmula propuesta

$$IPI_i = \begin{cases} 25/100 \cdot 1/206, & \forall i \in \text{Tipo 4 y 5.} \\ 0, & \forall i \in \text{Tipo 1, 2 y 3.} \end{cases}$$

- Es importante señalar que esta recomendación no se refiere a la creación de un nuevo fondo similar al FCM, sino a una modificación específica respecto el cálculo del indicador “partes iguales”.
- Resultados esperados: Manteniendo las reglas del cálculo del FCM (incluye mecanismo de estabilización), esta modificación se traduciría el primer año de implementación en un 3% de FCM adicional a comunas tipo 4 y 5 (MM\$ 7.800, 2% de sus ingresos propios), aumentando a un 13% en un período de 6 años (MM\$51.300, 8% de sus ingresos propios). Lo anterior se traduce en menores ingresos - principalmente - para comunas tipo 1, 2 y 3, estimados entre un 0,5% y 2% de sus ingresos propios.
- Tipo de impacto: Mayor equidad mediante la focalización de aportes del FCM.
- Secuencia de diseño e implementación: No se identifica una secuencia particular de diseño e implementación.
- Requiere cambio legal: Esta recomendación implica modificar el Decreto Supremo N°1.293, de 2007, del Ministerio del Interior (Reglamento para la aplicación del artículo N° 38 del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, modificado por el artículo N° 1 de la Ley N°20.237).
- Priorización: Baja.
- Requerimientos: Previo diseño e implementación de la medida, se requiere evaluar la pertinencia del mecanismo de estabilización que opera con el FCM. Este mecanismo modifica la distribución del Fondo que se estima a partir del cálculo de los coeficientes de distribución. Por lo tanto, de mantenerse el

mecanismo de estabilización, se estaría limitando el efecto que se busca alcanzar (En este caso, focalizar más recursos en comunas más vulnerables).

- Pros: La medida permite un aumento de recursos para 206 comunas sin necesidad de incurrir en ningún costo de transacción adicional a los ya existentes.
- Contras: Dado que la medida no implica un aumento de aportes al FCM, la nueva distribución del FCM sería producto de menores transferencias del Fondo para grandes comunas metropolitanas.
- Consideraciones de implementación: No se identifican consideraciones particulares de implementación, pues la medida no implica modificaciones en la operatoria del FCM sino exclusivamente en su cálculo.
- Consideraciones de diseño: Se considera necesario consensuar el grupo de comunas que verían beneficiado su coeficiente de distribución del FCM por la modificación propuesta al indicador “partes iguales”. La propuesta contempla 206 comunas (tipo 4 y 5 según tipología FIGEM), pudiendo extenderse a otro grupo de comunas. De cualquier forma, este grupo de comunas debiera constituirse a partir de una regla general, y no mediante una selección discrecional.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE.

Propuesta N°9: Establecer una regla general que determine el aporte mayor de algunos municipios al FCM, por conceptos de impuesto territorial y patentes municipales.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: El 70% del FCM se compone de aportes provenientes de la recaudación de impuesto territorial y patentes municipales, donde los aportes correspondientes a las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes, y Vitacura se encuentran diferenciadas respecto el resto del país. Si bien esta diferenciación de aportes se justifica por los altos niveles de recaudación de impuesto territorial y patentes municipales en las comunas señaladas, a su vez representa un escenario particular y no una regla que pueda ser generalizable a otros escenarios de recaudación. Lo anterior puede llevar a escenarios donde es complejo incorporar otras comunas que han visto un aumento sustantivo de estos ingresos.
- Objetivo: Objetivar las reglas que determinen el aporte de un subconjunto de municipios al FCM.
- Descripción de medida: La medida consiste en establecer una regla general (no nominativa) que identifique los municipios que debieran aportar un mayor porcentaje de impuesto territorial y patentes municipales al FCM. Si bien el diseño de esta regla debe ser consensuada (tramos y porcentaje de aportes), a continuación, se muestran dos alternativas para establecer aportes diferenciados sin individualizar ninguna municipalidad, y los mayores aportes que implicarían para las ocho comunas con mayor recaudación en cada concepto. Los parámetros que determinan cada alternativa (tramos y porcentajes de aportes) son referenciales a fin de ilustrar la forme en cómo estos funcionarían. En este contexto, dichos valores se presentan en términos nominales para el año 2018, pudiendo estar expresados en valores reales (como en UTM), debiendo ser revisados, consensuados, y actualizados periódicamente.

Tabla 7.9: Alternativas para definir regla general de aportes al FCM por conceptos de impuesto territorial y patentes comerciales.

Concepto	Opción 1 (aporte diferenciado)	Opción 2 (aporte por tramos)
Impuesto territorial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 65% de la recaudación de impuesto territorial en caso de que esta supere los MM\$ 60.000. ▪ 60% para el resto de los casos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sobre la parte de la recaudación de impuesto territorial que no exceda los MM\$ 45.000, 60% de esta parte.

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sobre la parte de la recaudación de impuesto territorial que exceda la cantidad anterior y no sobrepase de MM\$ 70.000, 76,5% de esta parte. ▪ Sobre la parte de la recaudación de impuesto territorial que exceda de MM\$ 70.000, 80% de esta parte.
Patentes municipales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 58,5% de la recaudación de patentes en caso de esta supere los MM\$ 18.000. ▪ 0% para el resto de los casos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sobre la parte de la recaudación de patentes que no exceda los MM\$ 15.000, 0% de esta parte. ▪ Sobre la parte de la recaudación de patentes que exceda la cantidad anterior y no sobrepase de MM\$ 40.000, 80% de esta parte. ▪ Sobre la parte de la recaudación de patentes que exceda de MM\$ 40.000, 90% de esta parte.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.10. Aportes al FCM por conceptos de impuesto territorial para cada alternativa propuesta aplicada a las ocho comunas con mayor recaudación de esta fuente de ingresos, año 2018 (MM\$).

Municipalidad	Recaudación de impuesto territorial	Aporte al FCM (Regla actual)	Aporte al FCM (Opción 1)	Diferencia Opción 1 c/r Regla actual	Aporte al FCM (Opción 2)	Diferencia Opción 2 c/r Regla actual
Las Condes	162.039	105.326	105.326	0	119.756	14.431
Santiago	80.993	52.646	52.646	0	54.920	2.274
Lo Barnechea	67.880	40.728	44.122	3.394	44.503	3.775
Vitacura	65.830	42.790	42.790	0	42.935	145
Providencia	64.610	41.997	41.997	0	42.002	5
Viña del Mar	43.101	25.861	25.861	0	25.861	0
Antofagasta	32.356	19.414	19.414	0	19.414	0
Colina	28.706	17.224	17.224	0	17.224	0
Total	545.516	345.983	349.377	3.394	366.614	20.631

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.11. Aportes al FCM por conceptos de patentes municipales para cada alternativa propuesta aplicada a las ocho comunas con mayor recaudación de esta fuente de ingresos, año 2018 (MM\$).

Municipalidad	Recaudación de patentes municipales	Aporte al FCM (Regla actual)	Aporte al FCM (Opción 1)	Diferencia Opción 1 c/r Regla actual	Aporte al FCM (Opción 2)	Diferencia Opción 2 c/r Regla actual
Las Condes	129.043	83.878	75.490	-8.388	100.139	16.261
Santiago	56.225	30.924	32.892	1.968	34.602	3.679
Providencia	41.872	27.217	24.495	-2.722	21.685	-5.532
Vitacura	19.929	12.954	11.659	-1.295	3.943	-9.011
Lo Barnechea	18.458	0	10.798	10.798	2.766	2.766
Quilicura	17.075	0	0	0	1.660	1.660
Huechuraba	14.425	0	0	0	0	0
Antofagasta	13.438	0	0	0	0	0
Total	310.465	154.973	155.334	361	164.796	9.823

Fuente: Elaboración propia.

- Resultados esperados: Los resultados dependerán de la regla que se utilice. De acuerdo con cifras para el año 2018, por ejemplo, de utilizar la opción 1, el monto del FCM aumentaría en MM\$ 3.755 (MM\$ 3.394 por impuesto territorial y MM\$ 361 por patentes municipales), equivalente a 0,2% del Fondo. En caso de utilizar la opción 2, el monto del FCM aumentaría en MM\$ 30.454 (MM\$ 20.631 por impuesto territorial y MM\$ 9.823 por patentes municipales), equivalente a 2% del Fondo. Como se aprecia en las Tabla 7.10 y Tabla 7.11, este aumento se produce por comunas que están afectas a la regla, aportando más (o menos) al FCM, disminuyendo (o aumentando) sus ingresos propios.
- Tipo de impacto: Mayores recursos a ser distribuidos mediante mecanismos establecidos en el FCM.
- Secuencia de diseño e implementación: No se identifica una secuencia de implementación.

- Requiere modificación legal: Esta recomendación implica modificar la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, artículo N° 14; también el título VI de D.L. 3063, de Rentas Municipales.
- Priorización: Media.
- Requerimientos: La regla requiere que sea fijada considerando el potencial de recaudación de cada comuna respecto impuesto territorial y permisos de circulación. Ello ya que, de utilizar la recaudación efectiva de dichos ingresos se podrían generar desincentivos para un grupo determinado de comunas - específicamente aquellas que están en el “borde” de la regla general - a aumentar la recaudación de patentes comerciales, o la actualización de información predial para aumentar la recaudación impuesto territorial, con el objetivo de no tener que dar más aportes de los que ya realizan.
- Pros: Se establece una regla general para determinar mayores aportes al FCM que no responde a un escenario específico. Asimismo, de utilizar como referencia la recaudación potencial (y no efectiva), se incentivaría a las comunas “afectas” a la regla a realizar mayores esfuerzos por mejorar la recaudación de patentes comerciales y actualizar información predial para lograr mayores contribuciones para disminuir el efecto que tendría aumentar sus aportes al fondo.
- Contras: Disminución de ingresos propios permanentes para un grupo acotado de comunas por mayores aportes al FCM por conceptos de impuesto territorial y patentes comerciales. Para minimizar dicho efecto, es razonable suponer que estas comunas realizarán mayores esfuerzos por aumentar estos ingresos, lo cual implicaría incurrir en mayores costos.
- Consideraciones de implementación: Se requiere disponer de información actualizada sobre el potencial de recaudación de impuesto territorial y patentes comerciales para poder identificar con antelación las comunas que debieran dar mayores aportes al FCM.
- Consideraciones de diseño: Es relevante que las reglas generales no establezcan escenarios dicotómicos de “aportantes” y “no aportantes”, sino más bien “niveles de aportadores” a fin de suavizar los efectos que pueda tener en alguna comuna el hecho de estar sujeta a la nueva regla general de un año para otro.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE.

Propuesta N°10: Modificar regla para la distribución del aporte fiscal para que se aplique antes que el mecanismo de estabilización.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: Las hojas de cálculo del FCM desde el año 2012 al 2018 dispuestas por la SUBDERE evidencian que el aporte fiscal equivalente a 218.000 UTM se distribuye después de aplicar el mecanismo de estabilización. Esto es un problema de diseño ya que la distribución del aporte fiscal se suma a la compensación del mecanismo de estabilización (sobrecompensación), generando que los aportes del FCM aumenten sí o sí año tras año para todas las comunas del país.
- Objetivo: Evitar un aumento de las transferencias del FCM a municipios que no se justifiquen por algún criterio de equidad fiscal.
- Descripción de medida: Se propone que el aporte fiscal se distribuya antes de aplicar el mecanismo de estabilización, y no después (escenario actual). La recomendación se acota a 218.000 UTM pues este monto es el que se distribuyen de manera proporcional al monto final determinado para cada comuna posterior a la aplicación del mecanismo de estabilización. Los restantes 834.000 UTM de aporte fiscal

considerados desde el año 2018 no se contemplan pues su distribución se encuentra normada por el Decreto N° 1.013, de 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el cual contempla otras reglas de cálculo, incorporando variables como la dependencia municipal al FCM y mayor costo asociado a los incrementos de grado correspondiente a periodos anteriores dada la implementación de la Ley N°20.922 que modifica las disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la SUBDERE.

- Resultados esperados: Lo anterior implica una disminución en los montos que son redistribuidos producto del mecanismo de estabilización en un valor equivalente al aporte fiscal. Así, por ejemplo, para el año 2017 el monto a compensar producto de aplicar el mecanismo de redistribución hubiese disminuido en MM\$ 10.008 (monto equivalente al aporte fiscal de dicho año).
- Tipo de impacto: Mayor eficiencia en la distribución del FCM pues un aumento de aportes de un año a otro se explicaría exclusivamente por variaciones al alza en los indicadores utilizados para estimar el coeficiente de distribución del fondo.
- Secuencia de diseño e implementación: No se identifica una secuencia de implementación.
- Requiere o no cambio legal: Si bien la propuesta no requiere cambio legal su implementación, se recomienda que se formalice a través de una modificación del Decreto Supremo N°1.293, de 2007, del Ministerio del Interior (Reglamento para la aplicación del artículo N° 38 del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, modificado por el artículo N° 1 de la Ley N°20.237) donde se establece el criterio de distribución de este aporte.
- Priorización: Alta.
- Requerimientos: No se identifican requerimientos específicos.
- Pros. Permite reducir el monto total de compensación producto de la aplicación del mecanismo de estabilización. Así, la distribución del FCM se ajusta más a los coeficientes de distribución calculados.
- Contras. No se identifican contras.
- Consideraciones de implementación. No existen consideraciones particulares para su implementación.
- Consideraciones de diseño: No existen consideraciones particulares para su diseño.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE.

Propuesta N°11: Reducir el mecanismo de estabilización estableciendo una “tolerancia mayor de pérdida” respecto el año anterior.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: El mecanismo de estabilización genera distorsiones en la distribución del FCM, compensando principalmente a grandes comunas metropolitanas (tipo 1).
- Objetivo: Eliminar, en el mediano plazo, las distorsiones que genera el mecanismo de estabilización en la distribución del FCM.
- Descripción de medida: En caso de que una comuna fuese a recibir menos aportes del FCM de un año a otro producto del cálculo de su coeficiente de distribución, se recomienda que la compensación (total o parcial) no sea considerando el 100% de lo recibido el año anterior, sino un porcentaje menor (ejemplo, 95%). Cabe señalar que el “nivel de tolerancia de pérdida” también puede ser definido de manera diferenciada por tipo de municipio.
- Resultados esperados: Si el mecanismo de compensación hubiese sido - para todos los casos - en referencia al 95% de los aportes recibidos el año anterior, se estima que el monto a compensar el año 2018 hubiese disminuido en MM\$ 7.049.

- Tipo de impacto: Mayor eficacia en la distribución del FCM pues disminuirían las distorsiones que genera el mecanismo de estabilización.
- Secuencia de diseño e implementación: No se identifica una secuencia de implementación.
- Requiere modificación legal: Si bien la propuesta no requiere cambio legal su implementación (art. 38 Ley de Rentas Municipales, numeral 4, inc. 5º permite que esta compensación sea total o parcial), se recomienda que se formalice a través de una modificación del Decreto Supremo N°1.293, de 2007, del Ministerio del Interior (Reglamento para la aplicación del artículo N° 38 del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, modificado por el artículo N° 1 de la Ley N°20.237).
- Priorización: Alta.
- Requerimientos: No hay requerimientos específicos.
- Pros: De implementarse la recomendación, se esperaría que en el mediano a largo plazo la compensación disminuya año tras año.
- Contras: Se generaría una incertidumbre para los municipios producto de que --implementada la propuesta-- existiría la posibilidad de recibir menos aportes del FCM respecto el año anterior.
- Consideraciones de implementación: No se identifican consideración especial de implementación.
- Consideraciones de diseño: La recomendación hace factible que una comuna pueda recibir menos aportes del FCM respecto el año anterior, razón por lo cual se requiere alcanzar consenso político para modificar la operación actual del mecanismo de estabilización.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE.

7.4.3. Propuestas para fortalecer la institucionalidad y gestión relativa al sistema de ingresos municipales

Propuesta N°12: Crear un programa especializado en capacitación en gestión de finanzas.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: El problema es que no existe una buena preparación para gestionar específicamente los aspectos financieros municipales y existen muchas decisiones y acciones de los municipios muy sensibles a estos niveles de competencia. Se trata de un área que requiere de una *expertise* muy específica, que debiese traducirse en resultados concretos: aumento de ingresos o disminución de costos. Por su parte, en la Academia de Capacitación Municipal y Regional de la SUBDERE no existe una suficiente cobertura en cantidad y calidad de instancias de formación en esta línea, como sí ocurre respecto de otras dimensiones como los recursos humanos o la gestión general y las políticas públicas.
- Objetivo: Promover un programa de capacitación concreto y efectivo sobre gestión financiera a nivel local.
- Descripción de medida: La idea es que la gestión financiera sea uno de los pilares de las instancias de capacitación que ofrece SUBDERE. Esto, a priori, podría ocurrir mediante la Academia de Capacitación Municipal y Regional, donde la oferta de diplomas y cursos de especialización en materia de finanzas municipal es insuficiente y no ha sido sistemática en el tiempo. La Academia puede generar una oferta más extensa por una vía directa o mediante un sistema de acreditación de instituciones de formación superior que presenten programas y cursos que sean debidamente certificados y monitoreados por la propia Academia. Es posible pensar en un proceso de certificación para funcionarios responsables en estas materias, de manera de pasar de capacitación voluntaria a una calidad de profesionalización en

estas materias. Esto daría ventajas a los municipios, pues contarán con personal calificado; y para los(as) funcionarios(as), ya que abre posibilidades de carrera para los(as) interesados(as) en esta área de la gestión pública. El programa de formación no debiese tener un enfoque normativo, sino de prácticas de gestión que permitan en lo esencial, tomar medidas efectivas para la mejora de ingresos municipales o bien la reducción de costos. Algunos temas que debieran considerarse en las instancias de formación que se sugieren son: evaluación de proyectos, contabilidad básica, gestión de información de ingresos y gastos (bases de datos), métricas y control de servicios municipales. Podría existir financiamiento compartido SUBDERE (75%) en forma abierta al mercado y/o con su Academia de Capacitación Municipal y Regional y el otro 25% lo aporte cada municipio que tenga alumnos(as) interesados(as). Lo esencial es que este curso incluya casos reales y esté dotado de mucha experiencia práctica respecto de los contenidos señalados. Idealmente, es esperable que estas instancias de formación deban trabajarse proyectos piloto de mejora, de tal forma que, además de ser una oportunidad de capacitación, este programa sirva como una incubadora de proyectos efectivos para mejorar la gestión financiera municipal.

- Resultados esperados: Aumento efectivo en las competencias técnicas de funcionarios que toman decisiones a nivel local.
- Tipo de impacto: Eficiencia.
- Secuencia de diseño e implementación: *A priori* el programa debiese integrarse en la Academia de Capacitación Municipal y Regional de la SUBDERE. El público objetivo de esta audiencia debería partir con los Secretarios Comunales de Planificación, Administradores Municipales y Directores de Administración y Finanzas de cada municipio. Posteriormente, otras jefaturas relativas a la gestión financiera debiesen también participar, tales como jefaturas de unidades de patentes, rentas, de administración de servicios generales, etc.
- Requiere o no modificación legal: No.
- Priorización: Alta.
- Requerimientos: No.
- Pros: De alto valor en tanto se incrementa la capacidad de gestión y de toma de decisiones.
- Contras: Tiene límites de impacto por incentivos.
- Consideraciones de implementación: Compatibilizar los esfuerzos de carga adicional de un programa de estas características con las jornadas laborales de los y las funcionarios. Además, la formación específica de funcionarios(as) en gestión financiera municipal supone que tendrán espacios propicios (o, al menos, no adversos) para poder impulsar medidas para mejorar las finanzas de sus respectivos municipios. En cualquier escenario, el cómo generar mejoras en finanzas municipales frente a condiciones organizacionales que pueden estar lejos de ser óptimas es parte de los contenidos a ser discutidos en estos programas de formación.
- Consideraciones de diseño: Debe cuidarse la calidad en el diseño, podrían existir incentivos para hacer algo rápido de bajo valor. Es clave entender cuál es la línea base y asesorarse por expertos para generar un buen programa y generar incentivos para que la calidad docente sea la adecuada con un buen sistema de evaluación. Este programa de formación debe ser uno de los programas más relevantes de la oferta de formación. Se debe considerar mecanismo para levantar y enseñar buenas prácticas. Otro riesgo importante es que el programa de formación en este ámbito caiga fácilmente en aspectos normativos de gestión financiera, mientras que el foco debe centrarse en la gestión propiamente tal.

En ese sentido, el cuerpo docente debiese incluir personas con amplia experiencia práctica en esta materia y con sólida formación académica en finanzas. El diseño debe considerar desde el inicio metodología *b-learning*.

- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE.

Propuesta N°13: Mandatar al SII la entrega de información de modo estándar a los municipios que facilite recaudación de patentes municipales.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: El pago de patentes comerciales constituye uno de los ingresos más relevantes a nivel municipal. Sin embargo, en muchos casos los municipios no realizan acciones de cobro a quienes están sujetos a esta obligación, en virtud del artículo 23 de la Ley de Rentas Municipales, pues se carecería de la información de las personas naturales o jurídicas que inician actividades en una determinada comuna o trasladan su domicilio a ella. Sin esa información se carecería de información para fiscalizar el pago. Si bien el inciso 4° del artículo 24 del Decreto Ley 3.063 de 1979⁴¹, establece la obligación del SII de aportar “por medios electrónicos” la información del capital propio declarado por los contribuyentes, no todas las municipalidades utilizan la información allí contenida. Algunas señalan no recibirla.
- Objetivo: Entregar a los municipios herramientas efectivas e información útil para que todos los obligados a contribuir en virtud de la Ley de Rentas Municipales efectivamente realicen los pagos a que están obligados. Para ello se debe cruzar la base de datos que envía el SII con la de patentes pagadas en el municipio.
- Descripción de medida: La medida tiene dos componentes. El primero es supervisar el cumplimiento efectivo por parte del SII del envío de la base de datos a todas las municipalidades del país. Junto a ello, la SUBDERE y el SII deben capacitar a las unidades de finanzas para la adecuada utilización de las bases de datos.
- Resultados esperados: Municipalidades contarán con información actualizada para cobrar a todas las personas jurídicas y naturales afectas a patentes. Cruzar la información permite exigir patentes a empresas que funcionan en un mismo domicilio, a sociedades que no tienen un lugar físico que permitan constatar el ejercicio de la actividad económica, y en general a todo quien inicie actividades con domicilio en la comuna.
- Tipo de impacto: Se produce impacto en equidad pues en la actualidad los municipios con menores capacidad no realizan esta acción de cruzar la información; en eficiencia, permite fiscalizar con información actualizada; y mejora la recaudación de patentes.
- Secuencia de diseño e implementación: En una primera etapa debe supervisarse: (i) cumplimiento del mandato del SII y la utilización o no de la base de datos por parte de los Municipios; (ii) capacitación y entrega de herramientas, y (iii) respecto a las modificaciones legales: redacción de proyecto, trabajo prelegislativo, tramitación⁴²; Implementación.

⁴¹ “Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero de este artículo, el Servicio de Impuesto Internos aportará por medios electrónicos a cada una de las municipalidades que corresponda, dentro del mes de mayo de cada año, la información del capital propio declarado, el rol único tributario y el código de la actividad económica de cada uno de los contribuyentes”

⁴² Podría incorporarse en una ley Miscelánea o en la Reforma Tributaria.

- Requiere modificación legal: Sí, para asegurar adecuado cumplimiento de la medida. En Ley de Rentas Municipales se debiese incorporar este mandato. (a) Obligación específica de las unidades de finanzas de ejercer las acciones para el cobro de patentes a través de diversas medidas, entre la que destaca la utilización de bases de datos que envía el Servicio de Impuestos Internos en cumplimiento de la Ley de Rentas Municipales; (b) Establecer la obligación del SII, no sólo una vez al año sino mensualmente, de entregar la base de datos con todas las sociedades que han iniciado actividades en el mes inmediatamente anterior.
- Priorización: Alta. La utilización de la base requiere de mínimos recursos. La reforma legal, debiera tramitarse en un corto tiempo con apoyo mayoritario del Congreso Nacional.
- Requerimientos: Plan de supervisión de la efectiva aplicación de la actual normativa. Capacitación a unidades de finanzas.
- Pros: Mayor ingreso de recursos que hoy no son cobrados; no tiene impacto fiscal; modificaciones de rápida tramitación y de alto impacto.
- Contras: Podrían existir resistencias razonables por parte del SII para que este proceso de estandarización se haga efectivo.
- Consideraciones de implementación: Requiere voluntad del SII. Incluso éste podría mandar la información mensual de sociedades que inician actividades sin proyecto de ley. Sin embargo, la iniciativa legal consolida una obligación y posiblemente una sanción asociada. Por otra parte, se debe capacitar a funcionarios municipales para la adecuada utilización de la información y el efectivo cobro de la patente. Finalmente, esta medida debiera ejecutarse de manera conjunta con la relativa a la prescripción para la gestión de cobranzas de deudas. En efecto, la Municipalidad podría tener la información de sociedades que iniciaron actividades hace 5 años, ejercer la acción de cobro, pero sólo le será posible regularizar si el contribuyente paga todo o se solicite la prescripción ante los tribunales, hechos que en la práctica no ocurren y siguen sociedades sin regularizar.
- Consideraciones de diseño: Se recomienda mesa técnica de SUBDERE con SII y la Asociación Chilena de Municipalidades. Debiera tener un plazo acotado, pues no hay barreras técnicas para que SII entregue mensualmente la información y los recursos para su envío es mínimo.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE y SII.

Propuesta N°14: Fortalecer legislación de concesiones para facilitar alianzas público-privadas.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: Insuficiente desarrollo de inversiones en activos urbanos, debido a la existencia de un marco institucional con bajos incentivos para privados para estas inversiones y problemas en las capacidades técnicas en los municipios para el estímulo y desarrollo.
- Objetivo: Aumentar las inversiones de este tipo, por medio de la mejoría de incentivos y capacidades institucionales.
- Descripción de medida: Modificar ley 19.865 de financiamiento compartido, generando mayores incentivos para la presentación de iniciativas privadas de interés público, por ejemplo, obligando a colocar un puntaje de premio al proponente, pagando los estudios en caso de que el proponente no sea el adjudicado, y desarrollar capacidades técnicas en los municipios. Se deben fortalecer garantías de financiamiento de estudios del proponente en caso de llevar a cabo la licitación y mejorar garantías para facilitar financiamiento de la obra (empresas con bancos).
- Resultados esperados: Aumento de la inversión con beneficios urbanos y auto sustentada.

- Tipo de impacto: Aumento de recursos.
- Secuencia de diseño e implementación: Diseño de modelos de negocios, prospectiva de potencialidades, campaña de promoción en sectores económicos relevantes a las oportunidades.
- Requiere o no modificación legal: Sí, ley 19.865 sobre Financiamiento Urbano Compartido.
- Priorización: Media.
- Requerimientos: No.
- Pros: Hay suficiente experiencia sobre cómo ha funcionado el sistema. Aparentemente hay consenso sobre factores específicos que inciden en el poco uso.
- Contras: Más allá de los incentivos pueden existir factores de bajo potencial de negocio y capacidades de análisis y gestión para proyectos complejos como este. Es probable que proyectos de esta naturaleza impliquen recursos para estudios técnicos.
- Consideraciones de implementación: SUBDERE debiese crear conocimiento compartido y capacitación para potenciar su uso, por ejemplo, preparando bases tipo para distintos casos además de capacitación. Eventualmente, la función de desarrollo de proyectos se encargue a alguna Asociación quien debiese participar del modelo de ingresos (ver propuesta legal en sección de cambios normativos)
- Consideraciones de diseño: El cambio debe basarse en estudios especializados y lograr consenso con actores privados.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE.

Propuesta N°15: Fortalecer institucionalmente asociativismo de giro especializado.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: El sistema municipal enfrenta elevados costos en ítems relevantes de su operación y no cuenta con capacidad institucional, técnica y de negociación efectiva para implementar estrategias y desarrollar métodos innovadores que disminuyan dichos costos. Asimismo, pueden existir proyectos que, por complejidad y costos, requieran inversiones iniciales de una magnitud que no pueden ser abordados de modo individual por los municipios. Por último, ciertos proyectos o negociaciones requieren acumulación de conocimientos técnico muy especializado que es muy costoso para municipios pero que tiene importantes economías de escala, sinergia, y ámbito. Los incentivos actuales para el asociativismo, los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad que asegure su sustentabilidad es insuficiente.
- Objetivo: Fortalecer institucionalmente el sistema, creando capacidad e incentivos, con el fin específico de generar soluciones que generan ahorros significativos de costos para la mayor parte de los municipios.
- Descripción de medida: Fortalecer la institucionalidad para incentivar y facilitar el asociativismo de con *giro especializado en reducción de costos*, especializando a la institucionalidad de este tipo, y generando financiamiento especial para incentivar participación (ej. financiamiento duplicado de SUBDERE por cuotas), inversiones iniciales, y facultando a estas asociaciones para tener ingresos distintos a las cuotas por ejemplo cobrando comisiones por servicios y/o ahorros generados. Del mismo modo es muy importante asegurar estándares de confianza institucional en el ámbito del gobierno corporativo, profesionalismo y transparencia en sus gestiones en general, pero en especial en las compras o intermediaciones.

- Resultados esperados: Disminución de costos en los grandes contratos de compras y suministros de servicios de los municipios (ej. electricidad⁴³, basura, tecnología, entre otros).
- Tipo de impacto: Aumento de recursos disponibles mediante la eficiencia de los procesos de compra y mejoría en la equidad por ser los municipios más pequeños y con menos recursos los que tienen mayores dificultades en este ámbito.
- Secuencia de diseño e implementación: El sistema debe asegurar financiamiento holgado para invertir en desarrollos. El sistema debe incorporar la idea de sustentabilidad y legitimidad para asegurar su desarrollo de largo plazo.
- Requiere modificación legal: Sí, en Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Priorización: Alta.
- Requerimientos: Equipos técnicos de apoyo al diseño y negociación de contratos compartidos de alto monto y complejidad.
- Pros: El país cuenta con experiencia en compras colaborativas y existen incipientes experiencias de asociativismo en esta línea.
- Contras: Altos costos de desarrollo y mantención. Muy tensado por dificultades de confianza, y aspectos políticos.
- Consideraciones de implementación: Los municipios deben percibir beneficios evidentes para sustentar el trabajo conjunto.
- Consideraciones de diseño: Solicitar asesoría a la Dirección ChileCompra y expertos en organización industrial, investigación de operaciones y diseño institucional para diseñar institucionalidad y proyectos de ahorro de compra mediante mejores prácticas de compras.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE.

Propuesta N°16: Fortalecer institucionalidad que favorezca donaciones a municipios.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: En la actualidad no existen mecanismos para incentivar donaciones de personas naturales o jurídicas a la Municipalidades para la realización de proyectos específicos, con la excepción de las donaciones con fines deportivos (beneficiario una corporación municipal de deporte), donaciones con fines culturales (corporaciones municipales de cultura) y donaciones con fines educacionales (artículo 46 DL 3.063).
- Objetivo: Establecer incentivos por ejemplo considerándose la donación como gasto tributario para a fin de favorecer donaciones e ingreso de recursos para determinados proyectos de inversión municipal. Es decir, permitir un porcentaje de descuento de las obligaciones tributarias si desean donar recursos a los municipios afectado a proyectos de inversión específicos. Estas donaciones pueden ser concentradas y administradas en la SUBDERE, pudiendo descontar los costos de administración de este.
- Descripción de medida: Se trata de utilizar mecanismos similares a los establecidos en la Ley N°19.712 (y su reglamento D.S. N°34 de 2017), y en la Ley N°18.985 modificada por la Ley N°20.675 (y reglamento D.S. N°71, de 2014), cuerpos legales que establecen franquicias tributarias para proyectos con fin deportivos y culturales. En el caso que nos ocupa el proyecto debiese disponer franquicias para

⁴³ Gasto año en Basura y Electricidad, en torno a los 800 MMUS\$ (poco menos que la mitad del Fondo Común Municipal) fuente:[http://www.sinim.gov.cl/archivos/home/597/Revista_Presupuestaria_UIM_2018_\(final\)2.pdf](http://www.sinim.gov.cl/archivos/home/597/Revista_Presupuestaria_UIM_2018_(final)2.pdf)

los donantes⁴⁴ que realicen aportes destinados a financiar proyectos, total o parcialmente, para la adquisición, construcción, ampliación y reparación de infraestructura pública o municipal o de pre-inversión, inversión, y operación de espacios públicos, áreas verdes y servicios a la comunidad. El proyecto deberá estar aprobado por la SUBDERE o el Gobierno Regional, según los requisitos y procedimiento establecido en la ley o reglamento.

- Resultados esperados: Aumento de financiamiento para proyectos de inversión que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes. Permite reducir la lista de espera de muchos proyectos de las municipalidades que están a la espera de financiamiento, ya sea a través de programas de la SUBDERE (PMU) o de los Gobiernos Regionales. En definitiva, reduce los tiempos de ejecución.
- Tipo de impacto: En equidad, se pueden establecer porcentajes diferenciados de franquicia según categoría de la comuna; en eficiencia, se reducen los tiempos de ejecución de proyectos; y se ingresan recursos que hoy no existen.
- Secuencia de diseño e implementación: Diseño de la estructura de beneficios (SUBDERE- SII-HACIENDA); redacción del proyecto (en paralelo); discusión prelegislativa; presentación y trámite del proyecto; dictar el reglamento para implementación seis meses después de la entrada en vigencia (capacitación Municipalidades y empresas). Vigencia de la ley, 6 meses después de publicación del Reglamento.
- Requiere o no modificación legal: Sí, para efectos que se considere gasto tributario, bastaría modificación en el artículo 46 de la Ley de Rentas Municipales.
- Priorización: Media.
- Requerimientos: Apoyo jurídico para proponer proyecto y/o reformas legales
- Pros: Incorpora financiamiento adicional de una fuente voluntaria.
- Contras: Implica financiamiento desde sistema tributario por disminución de ingresos si se aplica el crédito. Se transparenta el aporte que hoy se realiza en convenios entre empresas y municipios con “incentivos desconocidos”.
- Consideraciones de implementación: Se debe potenciar la identificación de los ciudadanos y las empresas con sus comunas, a través de donaciones localizadas, se deben reducir las desigualdades que existen en la preparación y diseño de proyectos de inversión. Las Municipalidades con mayores capacidades técnicas pueden conseguir mayores recursos por esta vía. El desafío es que todos los municipios puedan tener proyectos elegibles. Sólo si hay proyectos, habrá donación.
- Consideraciones de diseño: Se debe contar previamente con un diagnóstico de las actuales franquicias en el sector deporte y cultura; se debe realizar un estudio técnico de las proyecciones con distintos escenarios de franquicias y su impacto en el ingreso fiscal. Es clave capacitar a municipalidades en el diseño de proyectos. Se debe crear mesa técnica entre Ministerio de Hacienda, SUBDERE, SII y Asociación Chilena de Municipalidades. Redactado el proyecto se debe realizar trabajo prelegislativo. Capacitación de las municipalidades durante todo el proceso para que, aprobada la ley, ya exista una “cartera de proyectos” para recibir financiamiento.

⁴⁴ Podrán ser donantes con derecho al crédito tributario los contribuyentes del Impuesto de Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta que declaren su renta efectiva sobre la base de contabilidad completa, así como los contribuyentes del Impuesto Global Complementario que declaren sobre la base de renta efectiva.

- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: Principal responsable: SUBDERE. Con apoyo del Ministerio de Hacienda; DIPRES, Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Servicio de Impuestos Internos.

Propuesta N°17: Perfeccionar legislación de prescripción de deudas con municipios para facilitar gestión de cobranza.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: En la gran mayoría de los municipios se mantienen durante años deudas derivadas del no pago de patentes municipales, derechos de aseo, y permisos de circulación, entre otras, las que por distintos motivos no han podido ser cobradas. La normativa actual dispone que el municipio debe exigir la totalidad del monto, más reajustes e intereses, de las patentes no pagadas, independiente del número de años adeudados; sólo procedería la prescripción de las deudas mayores a tres años, pero para ello debe declararse judicialmente previa sustanciación de un juicio con la demora y costos que ello significa⁴⁵. Si se paga parcialmente, el municipio debe imputarlo a las deudas de mayor antigüedad. En la práctica, la acción judicial para que se declare la prescripción, o bien no se ejerce, o cuando se ejerce importa demoras y gastos que hacen inconveniente esta vía en el caso de deudas de menor cuantía, muchas veces el contribuyente no tiene los recursos para pagar el total de la deuda y tampoco se encuentra legalmente obligado por haberse consumado el plazo de prescripción, como consecuencia tales deudas se convierten en incobrables. Con todo, los montos de dichas deudas continúan apareciendo en los estados financieros de las municipalidades, distorsionando la realidad de los ingresos esperados y sus respectivos presupuestos y ejercicios financieros.
- Objetivo: Aumentar los ingresos municipales al establecer mecanismos para la declaración administrativa de la prescripción (deudas de una antigüedad superior a tres años), lo que permitirá que los contribuyentes se “pongan al día” en el pago de las patentes y otros derechos adeudados. Una vez regularizada la deuda, el municipio está en condiciones de seguir cobrando las patentes en los años venideros.
- Descripción de medida: Proyecto de ley que faculte a las municipalidades para que, por un periodo acotado de tiempo, actuando de propia iniciativa, con el previo acuerdo del respectivo Concejo Municipal puedan reconocer, sin necesidad de declaración judicial previa, como extinguidas -en concordancia con el plazo de antigüedad de tres años del Código Civil- aquellas deudas provenientes de derechos de aseo y patentes municipales, que tengan una data igual o superior a dicho plazo pero sólo en el caso que el deudor pague o convenga el pago de los últimos tres años adeudados. Además, para estos efectos, las municipalidades podrán celebrar convenios de pago y condonar una parte o el total de multas e intereses respecto de aquellas deudas de patentes municipales y derechos de aseo,

⁴⁵ Cabe tener presente que, conforme a lo preceptuado por el artículo 2.521 del Código Civil “*prescriben en tres años las acciones a favor o en contra del Fisco y de las Municipalidades provenientes de toda clase de impuestos*”. Por su parte, el artículo 2493 del mismo Código dispone “*el que quiere aprovecharse de la prescripción (es decir, el deudor) debe alegarla...*”. Por consiguiente, si bien deudas como las antes referidas están en condiciones de extinguirse por prescripción al cabo de tres años, para que ello ocurra el acreedor debe (en este caso la respectiva municipalidad) haber **accionado judicialmente** y, por su parte el deudor (el contribuyente municipal) debe alegar la correspondiente prescripción de la deuda.

con una antigüedad menor a tres años. El total si el saldo adeudado se paga de contado y un porcentaje si el saldo se paga en cuotas. Las facultades sólo se podrán ejercer dentro del plazo de doce meses a contar de la entrada en vigencia de la ley. Con el fin de cautelar que el Concejo Municipal esté oportunamente en conocimiento de la situación financiera de su respectiva municipalidad, se debe establecer que cada vez que se utilicen las facultades antes referidas corresponderá informar debidamente a dicho cuerpo colegiado⁴⁶.

- Resultados esperados: Existirá una importante recaudación, pero es difícil determinar el monto con anticipación.
- Tipo de impacto: Aumento de recursos.
- Secuencia de diseño e implementación: Las etapas de diseño e implementación son las siguientes: (i) SUBDERE deberá realizar una proyección de la recaudación; (ii) Discusión prelegislativa; (iii) Redacción de Proyecto de Ley (en paralelo); y (iv) Presentación y aprobación Congreso Nacional.
- Requiere cambio legal: Sí. Proyecto es de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo.
- Priorización: Alta.
- Requerimientos: Se requiere análisis y proyección de ingresos antes de la discusión parlamentaria.
- Pros: Aumento de recursos, se estima que existe factibilidad política para desarrollar esta propuesta.
- Contras: Dificultad de centralizar la información de las deudas y un efecto de incentivo a contribuyentes para no pagar esperando otro “perdonazo”. Debe quedar claro que es por una sola vez.
- Consideraciones de implementación: Dado el corto plazo para ejercer la facultad, se debe capacitar a los funcionarios en los procesos y mecanismos para el cobro. Esto supone apoyo informático y la confección de un manual de procedimientos. Esta iniciativa requiere la implementación de la propuesta 11. En efecto, el cobro de las deudas por patentes municipales requiere que el municipio cuente con la base de datos de las sociedades, empresas, personas sujetas a patentes que tengan domicilio en la respectiva comuna. Lo anterior, permitirá que la unidad de finanzas de cada Municipalidad cruce esa información con la base de datos de patentes efectivamente pagadas.
- Consideraciones de diseño: La ley permitirá el cobro de deudas que hoy no cobradas, por lo que, en la práctica, existirá un amplio consenso político y legislativo. Se debe analizar el proyecto en un trabajo prelegislativo con las Asociaciones de Municipalidades y con los diputados y senadores de las Comisiones de Gobierno Interior.

⁴⁶ - Facúltase a las municipalidades del país para que, dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, previo acuerdo del respectivo Concejo Municipal, declaren de oficio extinguidas por prescripción las deudas devengadas por concepto de patentes municipales y derechos de aseo, que tengan una antigüedad igual o superior a tres años, contados desde el 30 de abril de 2020.

Con todo, respecto de las mismas deudas, pero de una antigüedad menor a la indicada en el inciso anterior, y dentro del mismo plazo de 12 meses, las municipalidades estarán facultadas para celebrar convenios de pago y condonación de multas e intereses. Se podrá, según corresponda, condonar hasta el 90% de lo adeudado por dichos conceptos, cuando el contribuyente pague de contado la obligación adeudada, y del 70% en el caso de pactarse pago en cuotas.

Cada vez que sean ejercidas las facultades señaladas en los incisos anteriores, corresponderá informar debidamente al Concejo.

- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: El organismo responsable de redactar y tramitar el proyecto es la SUBDERE, para lo cual deberá coordinarse con el SII, el Ministerio de Hacienda, la DIPRES, y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Propuesta N°18: Fortalecer institucionalidad del FCM para dotarlo de mayor autonomía técnica.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: El FCM tendría varias oportunidades de mejora operacional que requieren gestión institucional constante y progresiva, asimismo debe velar por la optimización en la acumulación de recursos y aumento de estos. Por último, el FCM necesita desarrollo estratégico permanente y una institucionalidad que proteja y desarrolle medidas respecto de su fin. Hoy el Fondo constituye un instrumento atractivo para el financiamiento de diversas iniciativas, originadas desde el nivel central o bien desde iniciativas locales, y se requiere que exista un cuerpo técnico con respaldo institucional equivalente que permita salvaguardar los intereses de todos los municipios que se benefician del mismo con perspectiva de largo plazo.
- Objetivo: Fortalecer institucionalmente la gestión del FCM.
- Descripción de medida: Aprobar legalmente que el Fondo tenga una administración más autónoma del gobierno, pero con participación de este, por ejemplo formando un Consejo de Administración tripartito entre el Gobierno, los Municipios representados por sus Asociaciones y representantes de Universidades Públicas que aporten una mirada técnica neutral, con una gestión especializada y un gobierno corporativo que asegure objetivos de largo plazo, proponiendo una gestión más tecnificada, con mayores facultades en acceso a información y en la relación con las partes (municipios).
- Resultados esperados: aumento de recursos en el margen por mejor gestión, desarrollo estratégico del mismo, mayor eficiencia operacional.
- Tipo de impacto: Eficiencia y aumento de recursos.
- Secuencia de diseño e implementación: Esta institucionalidad debe ser pensada a partir de dos aristas, relativas a los criterios técnicos utilizados para diseñar y distribuir el fondo, y otra vinculada a la administración y operación del FCM. Respecto lo primero, el fondo debiese ser pensado como un instrumento de política pública que genere estabilidad a los municipios del país, razón por la cual el fortalecimiento institucional debiese apuntar a establecer cuotas de participación en el fondo (“coeficientes de distribución”), que se mantengan en el tiempo y sean revisados cada 4-5 años, independiente al monto total del FCM. La segunda arista, vinculada a la administración y operación del fondo, el fortalecimiento institucional debiese apuntar a monitorear y proponer oportunidades de mejora que permiten mejorar la recaudación de los ingresos que componen el FCM, así como los plazos de transferencias y potenciales rentabilidades que pudiesen obtenerse mediante inversiones.
- Requiere cambio legal: Requiere proyecto de ley general para formalizar la institucionalidad en cuestión o un cambio puntual en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, artículo 14.
- Priorización: Mediana
- Requerimientos: El principal requerimiento de la medida tiene relación con los potenciales costos que podría implicar la medida, principalmente en el financiamiento de equipos técnicos que asesoren el diseño e implementación del fortalecimiento institucional del FCM.
- Pros: Fortalece logro de objetivos, una mayor eficiencia operacional en la gestión del FCM.

- Contras: Gobiernos pierden facultades de gestión y eventualmente existen pérdidas financieras para gobierno central, las cuales debiesen estudiarse. Municipios que se benefician de ineficiencias del sistema, pueden perder ingresos.
- Consideraciones de implementación: La implementación de la medida requerirá la participación de distintos actores técnicos que permitan aportar
- Consideraciones de diseño: Como ya se mencionó, es fundamental que la medida sea diseñada considerando dos líneas de fortalecimiento: (i) diseño y distribución del fondo, y (ii) administración y operación de los recursos que componen el FCM.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE.

Propuesta N°19: Implementar un sistema único de información contable y financiera.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: Débil gestión financiera de algunas administraciones municipales, facilitada entre otros factores por la falta de información comprensible, estándar y en forma y oportunidad adecuada para aumentar el *accountability* y el control por parte de la ciudadanía y Contraloría General de la República. No se usa tecnología moderna para aumentar transparencia de cara al país y comunidades locales.
- Objetivo: Crear un sistema contable integral y único, que mejore sustancialmente el proceso contable e información disponible para análisis y control financiero en todos los municipios, lo que implica un componente principal de un plan de cuentas común, razonado y detallado, que provea efectivamente de información relevante para la toma de decisiones de todos los interesados. En este caso sistema es usado en sentido amplio, considerando, institucionalidad, normas, procesos, y tecnología.
- Descripción de medida: Establecer criterios adecuados y pertinentes para a continuación construir una plataforma basada en web, de uso compartido por todos los municipios, con resguardos de seguridad de primera calidad, que recoja todas las operaciones contables, en todos los ámbitos; personal, adquisiciones; contratos; ingresos y otros que deben ser registrados contablemente, para ser usados como datos de análisis y decisión por los agentes y funcionarios responsables de las operaciones financieras municipales, conectado con los sistemas de presupuesto, adquisiciones y planificación. El sistema debe ser implementado por Contraloría General de la República.
- Resultados esperados: Mejoría en la gestión financiera tendiente a equilibrar ingresos y gastos en el mediano plazo, controlando el gasto inadecuado, aumentando la confianza en todos los actores, especialmente en la ciudadanía.
- Tipo de impacto: Aumento en la eficiencia del gasto, mediante el uso oportuno y adecuado de información oportuna y veraz.
- Secuencia de diseño e implementación: (i) Diseño de plan de cuentas común; (ii) Diseño lógico del sistema, casos de uso, etc.; (iii) Definición de entidad responsable de operación global y contraparte; (iv) Diseño de bases técnicas; (v) Compra o construcción del sistema; y (vi) Pruebas piloto, puesta en marcha blanca y aprobación.
- Requiere o no cambio legal: Modificación Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, art. 27.
- Priorización: Alta.
- Requerimientos: Información necesaria para el diseño del sistema de cuentas y contabilidad estándar para los municipios. Se requieren estudios previos y pilotos.

- Pros: Hay amplio consenso técnico⁴⁷ y tendrá un alto impacto contribuyendo al mejor desarrollo de otras medidas.
- Contras: Resistencia de algunos municipios aludiendo a que atenta contra la autonomía municipal. Es un proceso complejo y pesado, que debiese durar varios años, por lo que requiere un diseño e institucionalidad que soporte su adecuada continuidad.
- Consideraciones de implementación: Siguiendo la experiencia del SIGFE, en relación con la enorme dificultad de diseñar, implementar y desarrollar un sistema de esta naturaleza, el sistema se debe pensar en una arquitectura robusta y modularizable. debiese existir un consejo de expertos nacional e internacionales que sirvan de contraparte para el diseño e implementación. Es recomendable partir con pilotos. El esfuerzo de gestión del cambio es muy elevado.
- Consideraciones de diseño: El gobierno del sistema debe ser compartido entre Contraloría General de la República y representantes municipales para no afectar autonomía de Gobierno Central pero los datos deben estar disponibles para todos los actores relevantes del Estado (al menos DIPRES y SUBDERE). Se deben aplicar los máximos estándares de transparencia presupuestaria y siguiendo mejores prácticas de finanzas públicas a nivel mundial. Se recomienda asesoría del *Global Initiative for Fiscal Transparency*⁴⁸ y del Observatorio Fiscal⁴⁹.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE, Contraloría General de la República.

Propuesta N°20: Perfeccionar el mecanismo de aportes, recepción y neteo al FCM.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: Existencia de elevados costos de transacción y administración para registrar y compensar los aportes al FCM, así como también para la recepción de los ingresos asociados al FCM que “regresan” a los municipios. Esto además genera rigideces administrativas que son difíciles de sortear si se quiere modernizar la gestión del FCM. Actualmente, aproximadamente más 50 municipalidades aportan más de lo que reciben, entre 10 y 20 se encuentran en un nivel parejo entre lo que aportan y reciben y entre 270 y 280 reciben más recursos de los que aportan, lo que produce un traspaso de recursos ineficientes a lo largo de todo el país, lo que se puede evitar si se definen bien los montos y los valores que cada municipio debe aportar y recibir, es decir su valor neto real del FCM.
- Objetivo: Simplificar las operaciones financieras sin perjudicar los ingresos de los municipios ni del FCM.
- Descripción de medida: En síntesis, se trata de reducir los costos de transacción existentes en la actualidad por el neteo ex-ante de los aportes de cada municipio al FCM y los ingresos que este percibe a partir del mismo. De esta forma, existirán solo aportantes (municipios que solo tendrán que entregar recursos derivados del FCM) y receptores (municipios que solo recibirán recursos vía FCM). Esto permitirá reducir ostensiblemente la carga administrativa derivada de la figura actual, tanto para municipios como la para SUBDERE y la Tesorería General de la República.

⁴⁷ https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2019/01/libro_transparencia_17dic2018.pdf

⁴⁸ <http://www.fiscaltransparency.net/>

⁴⁹ <https://observatoriofiscal.cl/>

- Resultados esperados: Reducción en tiempos administrativos para los aportes recepción y pagos del FCM. Asimismo, se espera también una liberación de recursos de municipios, la SUBDERE y Tesorería General de la República.
- Tipo de impacto: Eficiencia.
- Secuencia de diseño e implementación: La medida debiera partir por un pilotaje de un grupo de municipios (por ejemplo, quienes *de facto* actualmente solo reciben ingresos a partir del FCM). Esto permitiría probar y testear el rediseño de procesos necesario para que esto ocurra.
- Requiere modificación legal: Requeriría una modificación legal, Ley de Rentas Municipales y adecuaciones reglamentarias.
- Priorización: Alta.
- Requerimientos: Se requiere de un consenso entre la AChM, la SUBDERE y Tesorería General de la República. Estos serían los tres actores mayoritariamente involucrados en la medida.
- Pros: Medida que ha estado en agenda durante mucho tiempo. Existe familiaridad con la idea.
- Contras: No se vislumbran *a priori* desventajas significativas.
- Consideraciones de implementación: Se requiere de un cambio en las estructuras normativas que rigen al FCM en la actualidad.
- Consideraciones de diseño: Esta medida necesita del consenso de la AChM, SUBDERE y de Tesorería General de la República. De lo contrario difícilmente pueda llevarse a cabo.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE.

Propuesta N°21: Fortalecer institucionalidad para mejorar controles internos efectivos en los municipios.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: Existe un desbalance institucional en los municipios entre el órgano ejecutor y el órgano normativo o controlador que facilita la mala gestión financiera. En general, los departamentos de control revisan la legalidad de la acción municipal. La elaboración de matrices de riesgos y planes de auditoría interna sobre elementos de gestión quedan siempre en un segundo plano.
- Objetivo: Aumentar capacidad de control financiero ex post y estratégico del Concejo Municipal. El “control” debe dejar de ser un ejercicio formal con reducida utilidad y transformarse en un instrumento para la adecuada gestión del municipio. Resguardar aún más la independencia técnica de este funcionario.
- Descripción de medida: El artículo 29° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece una serie de funciones para “la unidad encargada del control”. Se trata de funciones de carácter general, y en la práctica éstas se focalizan en los aspectos formales y de legalidad de la acción municipal. La propuesta contempla dos aspectos: a) Incorporar en la ley N°18.695, obligaciones específicas relacionadas con el control de la gestión de la recaudación municipal. De esta forma las unidades de Control, por sí mismas o a través de un auditor externo, deberán emitir informes trimestrales sobre: los montos percibidos en patentes municipales, derechos de aseo y otros ingresos; los montos adeudados en los diversos casos; las medidas y acciones que han realizado las Unidades para su cobro efectivo (entre ellas utilización de bases de datos del SII). b) Implementar auditorías internas vinculadas a la eficiencia del gasto.
- Resultados esperados: Mejorar la eficiencia en la recaudación y de la ejecución, y no sólo los aspectos de legalidad de la gestión municipal.

- Tipo de impacto: Eficiencia.
- Secuencia de diseño e implementación: El diseño e implementación de esta medida tiene ciertas dificultades. En una primera etapa debe realizarse un diagnóstico del funcionamiento de los controles internos de las municipalidades (recursos humanos, focos, matrices de riesgos, auditoría, impacto en la gestión municipal). Posteriormente, realizar una propuesta legislativa que permita potenciar las unidades y especificar ciertas funciones de control, particularmente en materia de gestión de ingresos.
- Requiere o no modificación legal: Sí, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, art. 29.
- Priorización: Alta.
- Requerimientos: Preparación de Proyecto de Ley y recursos para potenciar las unidades.
- Pros: Permite analizar la eficiencia y eficacia del gasto Municipal; y además evaluar la gestión de las unidades recaudadoras de fondos (Finanzas- Inspección) y también de aquellas que los ejecutan.
- Contras: Puede generar resistencia de alcaldes por aumento de control.
- Consideraciones de implementación: Potenciar las unidades de control con nuevas funciones y focos significa un cambio cultural mayor. Se trata de pasar desde lo formal a ver los resultados del gasto y la gestión en determinadas áreas. Además, se deben considerar recursos para mejorar la capacidad técnica de estas unidades y capacitación.
- Consideraciones de diseño: Mesa técnica con la Contraloría General de la República, Asociaciones de Municipalidades y Centros de estudios relacionados.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE, Municipalidades.

Propuesta N°22: Perfeccionar reglamentación y sistemas de información de PLADECOS y Presupuestos.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: Existe consenso sobre los altos costos de producción, tanto para el nivel central como para los mismos municipios, que tienen estos instrumentos de planificación. Los mismos son financiados parcialmente por SUBDERE. Además, y mucho más importante, la evidencia recogida sugiere que no son relevantes para orientar la gestión. Se supone que un factor es la falta de especificación y transparencia de los compromisos y lineamientos en los mismos.
- Objetivo: Fortalecer el uso efectivo y la utilidad de los PLADECOS y Presupuestos Municipales como directrices de la gestión estratégica municipal.
- Descripción de medida: La propuesta respecto de los PLADECOS, es avanzar en su precisión, tecnificación y transparencia, en su cumplimiento a través de plataforma estándar. El apoyo de la SUBDERE para el desarrollo de PLADECOS no debiese centrarse únicamente en los montos asociados a su elaboración y al registro de si este instrumento se encuentra o no actualizado, sino también al seguimiento que se hace de este y en qué medida el PLADECOS es una herramienta de gestión municipal. Por ejemplo, podrían incluirse avances del cumplimiento del PLADECOS como una condición para el traspaso de recursos desde la SUBDERE o la participación de municipios en programas de esta última. Asimismo, la SUBDERE debiese orientar sus esfuerzos de acompañamiento para que los PLADECOS se transformen en planes de acción concretos con planes específicos e indicadores de gestión que debiesen ser reportados abiertamente a la ciudadanía.
- Respecto de los Presupuestos, debieran generarse desincentivos efectivos para que la planificación presupuestaria se desvíe lo menos posible de lo originalmente diseñado. Esto podría realizarse mediante la inclusión de mayores costos reputacionales a los requerimientos de rediseño

presupuestario. Una medida, por ejemplo, podría ser la inclusión de memorias de cálculo de los ingresos estimados para el presupuesto municipal, las que deberían estar disponibles para la SUBDERE y la ciudadanía. Asimismo, debieran también generarse indicadores abiertos sobre el porcentaje de desviación del presupuesto inicial respecto del ejecutado, específicamente en ingresos y en gastos. Esto evitaría el incentivo para sobreestimar los ingresos locales y una mejor estimación de costos por parte de los municipios.

- Resultados esperados: Los resultados esperados corresponden a un mayor uso del PLADECO para los procesos de toma de decisión en municipios y a una mejor planificación presupuestaria de los mismos. Es más, los indicadores de gestión estratégica de cada municipio debiesen estar estrechamente vinculados a este instrumento.
- Respecto del Presupuesto Municipal, los resultados apuntan a una disminución de solicitudes de reajuste presupuestario y especialmente en una reducción de las diferencias entre el presupuesto estimado versus los ejecutados por parte de los municipios.
- Tipo de impacto: Eficiencia.
- Secuencia de diseño e implementación: En principio, debiera estudiarse aquellos puntos de control o de estímulo de un uso más efectivo de ambos instrumentos. Para el caso del PLADECO, se trata de los recursos asociados al diseño de estos instrumentos. Por otra parte, los ajustes al presupuesto son aprobados a nivel local, pero esto debe ser informado públicamente.
- Requiere modificación legal: Sí, art. 7º Ley Orgánica de Municipalidades.
- Priorización: Alta.
- Requerimientos: Esta medida incluye cambios en los requerimientos que hace la SUBDERE a los municipios.
- Pros: Se trata de medidas simples desde el plano legal. Además, no constituyen mayores costos financieros para el nivel central ni tampoco para las municipalidades.
- Contras: Posiblemente exista una oposición desde las municipalidades al verse ahora más exigidas en el cumplimiento de su PLADECO y en un diseño más concreto de sus respectivos presupuestos.
- Consideraciones de implementación: Es importante consensuar las necesidades de la AChM en esta medida. Se trata de instrumentos de gestión que debieran ser de utilidad de los municipios y no de generar cargas administrativas adicionales a las municipalidades.
- Consideraciones de diseño: Si debe de partirse por un instrumento de gestión, es mejor comenzar por el incentivo al uso de PLADECO.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE.

Propuesta N°23: Facultar a los municipios para solicitar a la TGR la recaudación centralizada de ingresos municipales.

- Problema que se quiere contribuir a resolver: Existen fuentes de ingresos cuya recaudación tiene altos costos de transacción (monetarios y no monetarios) que podrían reducirse si existiese una institucionalidad y sistema centralizado de recaudación de ingresos municipales⁵⁰.

⁵⁰ Considerar dos casos: derechos de aseo y permisos de circulación. De acuerdo con cifras dispuestas en el SINIM, el 42% de los municipios del país no cobra derechos de aseo de manera directa, lo cual se justificaría tanto por la realidad socioeconómica de las comunas (dificultad de pagar) como por el costo mismo de recaudación (puede ser mayor que el

- Objetivo: Reducir los costos de transacción asociados a la recaudación de ingresos municipales.
- Descripción de medida: Se propone desarrollar un sistema de pago centralizado, administrado por la Tesorería General de la República (TGR), a través del cual sea factible realizar – al menos – el pago de derechos de aseo, patentes comerciales, y permisos de circulación.
- Resultados esperados: Los resultados esperados guardan relación con una disminución en los costos de transacción que hoy enfrentan los municipios en la recaudación de ingresos que podría ser centralizado.
- Tipo de impacto: Mayor eficiencia a través de la liberación de recursos municipales destinados a la recaudación de ingresos municipales.
- Secuencia de diseño e implementación: Este tipo de proyectos requiere un alto grado de ingeniería de detalle relativa a los procesos administrativos de tipo *back-office*, así como una usabilidad que facilite el pago en cuestión.
- Requiere o no modificación legal: Sí, art. 2º sobre Ley de Rentas Municipales, y otros.
- Priorización: Media.
- Requerimientos: Esta recomendación representa un megaproyecto público, con un uso intensivo de tecnologías de información. Para ello se requiere tanto un equipo profesional capacitado para liderar dicho proceso y una institución patrocinadora, TGR, quien será responsable de su operación.
- Pros: Menores costos de recaudación por parte de municipalidades, mayor facilidad de pago para ciudadanos, mayor porcentaje de recaudación respecto capacidad fiscal, menor discrecionalidad para definición criterios de exención de pagos. Asimismo, se mejoraría la información disponible para ser cruzada con otras fuentes de información. Por ejemplo, ‘se podría hacer efectiva la iniciación de actividades de una empresa en cuanto ésta haya pagado la patente comercial respectiva.
- Contras: Altos costos de coordinación para adecuar los criterios de cobranza a la realidad local, no hay claridad sobre qué institución podría liderar el proceso.
- Consideraciones de implementación: Existen potenciales riesgos vinculados a la adopción del desarrollo tecnológico por parte de las municipalidades si estas no cuentan con las capacidades necesarias destinadas a dicho fin.
- Consideraciones de diseño: El diseño del sistema debiese considerar, además de los procesos de pago, los términos en cómo se distribuirán dichos recursos. Lo anterior es relevante considerando que parte de los ingresos propuestos a ser recaudados por este sistema contribuyen al FCM.
- Responsable(s) público(s) de diseño e implementación: SUBDERE y Tesorería General de la República.

7.5. MODIFICACIONES LEGALES REQUERIDAS

En esta sección se presentan borradores de los respectivos proyectos de cambio normativo en función de las recomendaciones técnicas señaladas en la sección anterior de recomendaciones. Las normas objeto de recomendaciones de cambio, son las siguientes:

- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

derecho de aseo) y el costo político que implica la recaudación en sí. Por su parte, casi la totalidad de municipios realiza esfuerzos para recaudar permisos de circulación, los cuales no serían necesarios si la recaudación fuese centralizada a través de uso intensivo de tecnologías de información.

- Ley sobre Rentas Municipales.
- Ley 19.865 Sobre Financiamiento Urbano Compartido.
- DL N°825, Sobre Impuesto a las Ventas y Servicios.

Cabe señalar que las modificaciones legales propuestas constituyen una primera aproximación respecto a los cambios requeridos. Por lo tanto, deben ser sometidas a trabajo prelegislativo más detallado para afinar los análisis de conveniencia, viabilidad jurídica e impacto regulatorio, si es necesario, en el marco de un trabajo entre especialistas y por cierto para mejorar la redacción técnica.

En la primera columna está la referencia del texto legal actual que debería ser modificado, y en la siguiente las ideas de cambio que propone el Centro de Sistemas Públicos de la U. de Chile.

En términos resumidos, los cambios a la LOC de Municipalidades (ver Tabla 7.12) buscan fortalecer la institucionalidad del sistema de gestión municipal en general. El fin de esto es mejorar las condiciones más estructurales para una gestión de mayor calidad, eficacia, eficiencia y transparencia. También se busca fortalecer el mecanismo solidario entre municipios. Estas medidas, junto a otras que aumentan los ingresos y la equidad, generan un todo integral que hacen más factibles y sustentables las propuestas de cambio en materia de finanzas. Las principales reformas son las siguientes. (1) **Fortalecimiento de los PLADECOS** como instrumentos de orientación de la gestión municipal (art 7º); se establece la obligación legal de que el reglamento especifique la estructura mínima de los PLADECOS (problemas, objetivos, indicadores, iniciativas y presupuesto asociado) Todos los planes municipales deberán estar en un sistema electrónico, con el detalle señalado, para que la ciudadanía pueda tener acceso fácil a ellos y al seguimiento de su cumplimiento. (2) **Fortalecimiento del sistema de transparencia municipal** (art. 12º y 27º): todas las resoluciones e información de contratación de personal municipal deberán estar publicada en un sistema electrónico del municipio y en el Consejo para la Transparencia. (3) **Creación del nuevo Fondo de Servicios Mínimos** (art. 14º) y sus ingresos asociados. (4) **Fortalecimiento de la Gobernanza del Fondo Común Municipal y del Nuevo Fondo de Servicios Mínimos**, creando un “Consejo Superior de Supervisión y Desarrollo” de estos fondos, compuesto con dos representantes de los municipios, uno de DIPRES, uno de SUBDERE, más un experto en finanzas municipales. Este consejo establecerá los servicios mínimos a financiar y el modelo de postulación. (5) **Creación de un sistema único de información contable** (art 27º): los municipios estarán obligados a subir la información contable y financiera de un modo directo o por un mecanismo de interoperación, a un sistema electrónico público, que deberá implementar la Contraloría con sus estándares técnicos. Toda la información será open data. (6) **Fortalecimiento de la Unidad de Control de Gestión**, incorporando como función el deber de auditar el cumplimiento de los PLADECOS, y generando la obligación que el cargo se proveerá por el Sistema de Alta Dirección Pública. (7) **Creación de las asociaciones municipales de giro único** en materia de coordinación de adquisiciones de bienes y servicios; el objetivo es incentivar suficientemente una – o más de una – entidad que genere una escala mayor de gestión y negociación de tal manera que se faciliten las compras coordinadas con descuentos y la formulación de proyectos de inversión urbana compartida.

Por su parte, los cambios normativos a la actual Ley de Rentas Municipales (ver Tabla 7.13), considera mejoras específicas a las finanzas municipales, ya sea porque se crean nuevos ingresos, mejores mecanismos de distribución o porque se mejora la gestión financiera con sistemas más eficientes. (1) **Fortalecimiento del sistema de recaudación municipal** (art.º 2; 23º), mandatando a Tesorería de la República a crear un servicio de recaudación de ingresos municipales y notificación de deudas; los municipios podrán adscribir de modo

voluntario. **(2) Creación de un Sistema Único de Registro y Pago de permisos de circulación de vehículos** (art. 21º); se proponen las alternativas del Servicio de Impuestos Internos o el Registro Civil. **(3) Generación de una obligación de entrega de información para cobro de patentes por parte del Servicio de Impuestos Internos** (art. 24º) **(4) El aporte fiscal al Fondo deberá ser aplicado siempre después del mecanismo de estabilización** de pérdida de ingresos y a su vez el mecanismo compensatorio se limita solo a un 95%.(art. 38º) **(5) Se cambia el criterio de distribución del 25% del FCMO** en partes iguales, por uno que entregue dicho porcentaje solo a los municipios semi urbanos y rurales de desarrollo medio y bajo (art 38º). **(6) Se fortalecen los incentivos para generar donaciones a los municipios** (art. 46º); se podrán rebajar como parte de gasto del contribuyente; tesorería deberá implementar un sistema expedito de recaudación y distribución de estas donaciones. **(7) Se faculta a los municipios (norma transitoria) para condonar deudas** por concepto de patentes municipales y derechos de aseso en el caso que tengan una antigüedad mayor a tres años.

Asimismo, se propone declarar **exentas del pago de IVA** a aquellas empresas que vendan bienes y servicios a los municipios (ver Tabla 7.14). Esto debiera estar acotado a una categoría más específica de dichos bienes y servicios cuando estén asociados, a su vez, a bienes y servicios sociales entregados directamente a las personas con motivo de beneficios sociales de algún tipo. Esta propuesta debe trabajarse más profundamente.

Finalmente, con el fin de aumentar los incentivos para que empresas presenten ideas de inversión suficientemente desarrolladas, las que a su vez puedan generar licitaciones en este ámbito, se hace obligatoria la entrega de un puntaje adicional a dichas empresas en la licitación, y el reembolso de costo por estudios, en caso de que efectivamente ocurra la licitación (ver Tabla 7.15).

Tabla 7.12. Borrador de proyecto de cambio, Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (texto refundido, coordinado y sistematizado).

Texto	Proyecto de Cambio
<p>Artículo 7º.- El plan comunal de desarrollo, instrumento rector del desarrollo en la comuna, contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan.</p> <p>En todo caso, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito.</p>	<p>Modifíquese el art. 7 del siguiente modo:</p> <p>Agréguese el siguiente tercer inciso.</p> <p>“El reglamento especificará la estructura de los planes de desarrollo comunal, la que deberá tener como dimensiones necesarias los problemas que pretenden resolverse, objetivos, indicadores, e iniciativas vinculadas a los indicadores que se comprometen. El mismo reglamento regulará un sistema electrónico nacional en el cual los municipios comunicarán el detalle de sus Planes y los avances en su desarrollo, proporcionando los medios de verificación que sean necesarios, todo debidamente actualizado. Las iniciativas señaladas deberán tener identificación de objetivos específicos, hitos de logro, presupuesto asociado y responsable. Toda la información deberá ser de fácil comprensión y descargable por técnicas modernas que aseguren la apertura toda la misma y usabilidad de los datos”</p>
<p>Artículo 12.- Las resoluciones que adopten las municipalidades se denominarán ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones.</p> <p>Las ordenanzas serán normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes.</p> <p>Los reglamentos municipales serán normas generales obligatorias y permanentes, relativas a materias de orden interno de la municipalidad.</p> <p>Los decretos alcaldicios serán resoluciones que versen sobre casos particulares.</p> <p>Las instrucciones serán directivas impartidas a los subalternos.</p> <p>Todas estas resoluciones estarán a disposición del público y deberán ser publicadas en los sistemas electrónicos o digitales de que disponga la municipalidad.</p>	<p>Modifíquese el art. 12 del siguiente modo:</p> <p>Modifíquese el último inciso quedando del siguiente modo:</p> <p>“Todas estas resoluciones estarán a disposición del público y deberán ser publicadas en los sistemas electrónicos o digitales de que disponga la Municipalidad y en el sistema que disponga para este efecto el Consejo para la Transparencia”</p>
<p>Artículo 14.- Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas.</p> <p>En el ejercicio de esta autonomía, las municipalidades podrán requerir del Servicio de Tesorerías, información sobre los montos, distribución y estimaciones de rendimiento de todos los ingresos de beneficio municipal que ese organismo recaude.</p> <p>Para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento, existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, denominado Fondo Común Municipal, el cual estará integrado por los siguientes recursos:</p> <p>1.- Un sesenta por ciento del impuesto territorial que resulte de aplicar la tasa a que se refiere el artículo 7º de la Ley sobre Impuesto Territorial; no obstante, tratándose de las</p>	<p>Modifíquese el artículo 14 del siguiente modo.</p> <p>(a) El inciso tercero quedará del siguiente modo:</p> <p>“Para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento, existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, compuesto por un Fondo Común Municipal y un Fondo de Servicios Mínimos, los cuales estarán integrados por los siguientes recursos”</p> <p>(b) Los numerales del artículo quedarán del siguiente modo:</p> <p>“1.- Será aporte al Fondo Común Municipal un sesenta por ciento del impuesto territorial que resulte de aplicar la tasa a que se refiere el artículo 7º de la Ley sobre Impuesto Territorial. En</p>



Texto	Proyecto de Cambio
<p>Municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, su aporte por este concepto será de un sesenta y cinco por ciento;</p> <p>2.- Un sesenta y dos coma cinco por ciento del derecho por el permiso de circulación de vehículos que establece la Ley de Rentas Municipales, sin perjuicio de lo establecido en su artículo 12;</p> <p>3.- Un cincuenta y cinco por ciento de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un sesenta y cinco por ciento de lo que recauden las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura, por el pago de las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de la Ley de Rentas Municipales, y 3º de la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas;</p> <p>4.- Un cincuenta por ciento del derecho establecido en el Nº7 del artículo 41 del Decreto Ley Nº 3.063, de 1979, Ley de Rentas Municipales, en la transferencia de vehículos con permisos de circulación;</p> <p>5.- El monto total del impuesto territorial que paguen los inmuebles fiscales afectos a dicho impuesto, conforme lo establece la Ley Nº 17.235; y por un aporte fiscal que se considerará anualmente en la Ley de Presupuestos, cuyo monto será equivalente en pesos a 1.052.000 unidades tributarias mensuales, a su valor del mes de agosto del año precedente, y</p> <p>6.- El cien por ciento de lo recaudado por multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones o contravenciones a las normas de tránsito, detectadas por medio de equipos de registro de infracciones. No obstante, tratándose de multas por infracciones o contravenciones al artículo 118 bis de la ley Nº 18.290, sólo el 70% de ellas pasarán a integrar el Fondo Común Municipal, quedando el porcentaje restante a beneficio de la municipalidad en que se hubiere aplicado la multa respectiva. Con todo, tratándose de las multas impuestas por infracción a la prohibición establecida en el inciso primero del artículo 114 del decreto con fuerza de ley Nº 1, del Ministerio de Justicia, de 2007, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 18.290, sólo el cincuenta por ciento de lo recaudado ingresará al Fondo Común Municipal, pasando el cincuenta por ciento restantes a beneficio municipal.</p> <p>La distribución de este Fondo se sujetará a los criterios y normas establecidos en la Ley de Rentas Municipales.</p>	<p>el caso de los municipios que <u>(se debe establecer una regla general)</u> su aporte será de <u>(se debe establecer porcentaje según regla)</u>. Las especificaciones de cálculo y la determinación anual de estos municipios será objeto de regulación reglamentaria. En caso de que exista un aumento en la recaudación de impuesto territorial que se explique exclusivamente por acciones de fiscalización realizadas directamente por un municipio para actualizar el avalúo fiscal de predios no regularizados, por dos años, el cincuenta por ciento de este aumento estará sujeto a los porcentajes de aporte al Fondo Común Municipal definidos en el presente numeral, y el otro cincuenta por ciento será de beneficio directo municipal y no será considerado para la distribución del Fondo Común Municipal.”</p> <p>2.- Será aporte al Fondo Común Municipal un sesenta y dos coma cinco por ciento del derecho por el permiso de circulación de vehículos que establece la Ley de Rentas Municipales, sin perjuicio de lo establecido en su artículo 12; y Será aporte al Fondo de Servicios Mínimos el treinta y siete coma cinco por ciento por este tipo de recaudación;</p> <p>3.- Será aporte al Fondo Común Municipal un sesenta y cinco por ciento de lo que recauden las Municipalidades que cumplan la regla XXXX por el pago de las patentes a que se refieren los artículos 23 y 32 de la Ley de Rentas Municipales, y 3º de la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas;”</p> <p>4.- Será aporte al Fondo Común Municipal un cincuenta por ciento del derecho establecido en el Nº7 del artículo 41 del Decreto Ley Nº 3.063, de 1979, Ley de Rentas Municipales, en la transferencia de vehículos con permisos de circulación;</p> <p>5.- Será aporte al Fondo Común Municipal el monto total del impuesto territorial que paguen los inmuebles fiscales afectos a dicho impuesto, conforme lo establece la Ley Nº 17.235; y por un aporte fiscal que se considerará anualmente en la Ley de Presupuestos, cuyo monto será equivalente en pesos a 1.052.000 unidades tributarias mensuales, a su valor del mes de agosto del año precedente,.”</p> <p>6.- Será aporte al Fondo Común Municipal el cien por ciento de lo recaudado por multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones o contravenciones a las normas de tránsito, detectadas por medio de equipos de registro de infracciones. No obstante, tratándose de multas por infracciones o contravenciones al artículo 118 bis de la ley Nº 18.290, sólo el 70% de ellas pasarán a integrar el Fondo Común Municipal, quedando el porcentaje restante a beneficio de la municipalidad en que se hubiere aplicado la multa respectiva. Con todo, tratándose de las multas impuestas por infracción a la prohibición establecida en el inciso primero del artículo 114 del decreto con fuerza de ley Nº 1, del Ministerio de Justicia, de 2007, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 18.290, sólo el cincuenta por ciento de lo recaudado ingresará al Fondo Común Municipal, pasando el cincuenta por ciento restantes a beneficio municipal”.</p> <p>Se agrega un nuevo numeral 7 y 8</p> <p>“7.- Será aporte al Fondo de Servicios Mínimos el <u>(de deberá definir porcentaje)</u> de lo recaudado por impuesto de tabaco establecido en el artículo cuarto del Decreto para Ley 828 de 1974;</p>

Texto	Proyecto de Cambio
	<p>8. Será aporte al Fondo de Servicios Mínimos el (de deberá definir porcentaje) de lo recaudado por los impuestos establecidos en los artículos cuarenta y dos establecido en el Decreto Ley 825 estará destinado al Fondo de Servicios Mínimos”</p> <p>Agréguese un último inciso con el siguiente texto:</p> <p>“La administración de ambos Fondos corresponderá a la SUBDERE con el apoyo de Tesorería. Se creará un Consejo Superior de Supervisión y desarrollo que levantará un informe al menos cada dos años respecto de mejorías normativas, técnicas y de gestión. Dicho Consejo deberá contar con dos representantes de los Municipios, uno de la SUBDERE y uno de la DIPRES, más un experto en finanzas municipales. Este Consejo establecerá los mecanismos técnicos para definir los servicios mínimos, montos, y modos de postulación a los recursos. El sistema de ingresos y egresos del Fondo deberá organizarse con eficiencia tendiendo a netear dichos conceptos para minimizar las transacciones y costos de gestión del Fondo. La organización más detallada del Consejo antes mencionado y del sistema de neteo deberá regularse en el reglamento. Los informes técnicos de este Consejo serán públicos.”</p>
<p>Artículo 27.- La unidad encargada de administración y finanzas tendrá las siguientes funciones:</p> <p>a) Asesorar al alcalde en la administración del personal de la municipalidad. Además, deberá informar trimestralmente al concejo municipal sobre las contrataciones de personal realizadas en el trimestre anterior, individualizando al personal, su calidad jurídica, estamento, grado de remuneración y, respecto del personal a honorarios contratado con cargo al subtítulo 21, ítem 03, del presupuesto municipal, el detalle de los servicios prestados. También, en la primera sesión de cada año del concejo, deberá informar a este sobre el escalafón de mérito del personal municipal y un reporte sobre el registro del personal enviado y tramitado en la Contraloría General de la República en el año inmediatamente anterior.</p> <p>b) Asesorar al alcalde en la administración financiera de los bienes municipales, para lo cual le corresponderá específicamente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Estudiar, calcular, proponer y regular la percepción de cualquier tipo de ingresos municipales; 2.- Colaborar con la Secretaría Comunal de Planificación en la elaboración del presupuesto municipal; 3.- Visar los decretos de pago; 4.- Llevar la contabilidad municipal en conformidad con las normas de la contabilidad nacional y con las instrucciones que la Contraloría General de la República imparta al respecto; 5.- Controlar la gestión financiera de las empresas municipales; 6.- Efectuar los pagos municipales, manejar la cuenta bancaria respectiva y rendir cuentas a la Contraloría General de la República, y 7.- Recaudar y percibir los ingresos municipales y fiscales que correspondan. 	<p>Modifíquese el artículo 27 del siguiente modo:</p> <p>En su letra (a) agregando un último punto seguido con el siguiente texto.</p> <p>“Toda la información mencionada en este literal debe ser subida al Portal de Transparencia que para estos efectos implementará el Consejo para la Transparencia según los estándares técnicos que señale dicho organismo a fin de publicar de modo usable todos datos y documentos relativos a la materia de este literal”</p> <p>En su letra (e) modificando su texto por el siguiente texto.</p> <p>“Subir toda la información establecida en este artículo en materia contable y financiera, de un modo directo o por medio de mecanismos de interoperación, al sistema electrónico, estándar, público que implementará la Contraloría de la República siguiendo sus instrucciones técnicas contables, estándares técnicos informáticos y documentales. Este sistema será completamente transparente a nivel de microdatos, facilitando la usabilidad por parte de la ciudadanía y todos los órganos públicos. El sistema deberá tener información actualizada mensualmente. Un reglamento elaborado por el Ministerio de Hacienda junto con el Ministerio del Interior y con la aprobación previa de Contraloría fijará las demás características generales, técnicas y de gestión, del sistema. En caso de que un Municipio no cumpla con las obligaciones de entrega de información conforme a juicio de la Contraloría (se requiere pensar en alguna regla de control y sanción). Se autoriza a la implementación por fases de este sistema y su implementación completa deberá estar terminada en un periodo máximo de 5 años desde entrada en vigencia esta modificación (esto debería estar en normas transitorias en un texto definitivo).</p>

Texto	Proyecto de Cambio
<p>c) Informar trimestralmente al concejo sobre el detalle mensual de los pasivos acumulados desglosando las cuentas por pagar por el municipio y las corporaciones municipales. Al efecto, dichas corporaciones deberán informar a esta unidad acerca de su situación financiera, desglosando las cuentas por pagar.</p> <p>d) Mantener un registro mensual, el que estará disponible para conocimiento público, sobre el desglose de los gastos del municipio. En todo caso, cada concejal tendrá acceso permanente a todos los gastos efectuados por la municipalidad.</p> <p>e) Remitir a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, en el formato y por los medios que ésta determine y proporcione, los antecedentes a que se refieren las letras c) y d) precedentes. Dicha Subsecretaría deberá informar a la Contraloría General de la República, a lo menos semestralmente, los antecedentes señalados en la letra c) antes referida.</p> <p>f) El informe trimestral y el registro mensual a que se refieren las letras c) y d) deberán estar disponibles en la página web de los municipios y, en caso de no contar con ella, en el portal de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en un sitio especialmente habilitado para ello.</p>	
<p>Artículo 29.- A la unidad encargada del control le corresponderán las siguientes funciones:</p> <p>a) Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación;</p> <p>b) Controlar la ejecución financiera y presupuestaria municipal;</p> <p>c) Representar al alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ello al concejo, para cuyo objeto tendrá acceso a toda la información disponible. Dicha representación deberá efectuarse dentro de los diez días siguientes a aquel en que la unidad de control haya tomado conocimiento de los actos. Si el alcalde no tomare medidas administrativas con el objeto de enmendar el acto representado, la unidad de control deberá remitir dicha información a la Contraloría General de la República;</p> <p>d) Colaborar directamente con el concejo para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras. Para estos efectos, emitirá un informe trimestral acerca del estado de avance del ejercicio programático presupuestario; asimismo, deberá informar, también trimestralmente, sobre el estado de cumplimiento de los pagos por concepto de cotizaciones previsionales de los funcionarios municipales y de los trabajadores que se desempeñan en servicios incorporados a la gestión municipal, administrados directamente por la municipalidad o a través de corporaciones municipales, de los aportes que la municipalidad debe efectuar al Fondo Común Municipal, y del estado de cumplimiento de los pagos por concepto de asignaciones de perfeccionamiento docente. En todo caso, deberá dar respuesta por escrito a las consultas o peticiones de informes que le formule un concejal;</p> <p>e) Asesorar al concejo en la definición y evaluación de la auditoría externa que aquél puede requerir en virtud de esta ley; y</p>	<p>Modifíquese el artículo 29 del siguiente modo:</p> <p>La letra a) quedará del siguiente modo:</p> <p>“a) Realizar la auditoría operativa interna de la municipalidad, con el objeto de fiscalizar la legalidad de su actuación y el cumplimiento de las metas y objetivos del Plan de Desarrollo Comunal.</p> <p>Letra c) se modifica agregando después de la expresión “Contraloría General de la República;” la siguiente “y al Concejo Municipal”</p> <p>El último inciso se reemplaza por este nuevo último inciso.</p> <p>“La jefatura de esta unidad se proveerá mediante concurso público del sistema de Alta Dirección Pública (<u>pendiente: modificar ley de Alta Dirección Pública</u>), y no podrá estar vacante por más de seis meses consecutivos. Las bases del concurso y el nombramiento y remoción del funcionario que desempeñe esta jefatura requerirán de la aprobación del Concejo. A dicho cargo podrán postular personas que estén en posesión de un título profesional o técnico acorde con la función. El jefe de esta unidad sólo podrá ser removido en virtud de las causales de cese de funciones aplicables a los funcionarios municipales, previa instrucción del respectivo sumario. En el caso de incumplimiento de sus funciones, y especialmente la obligación señalada en el inciso primero del artículo 81, el sumario será instruido por la Contraloría General de la República, a solicitud del concejo.”</p>

Texto	Proyecto de Cambio
<p>f) Realizar, con la periodicidad que determine el reglamento señalado en el artículo 92, una presentación en sesión de comisión del concejo, destinada a que sus miembros puedan formular consultas referidas al cumplimiento de las funciones que le competen.</p> <p>La jefatura de esta unidad se proveerá mediante concurso de oposición y antecedentes y no podrá estar vacante por más de seis meses consecutivos. Las bases del concurso y el nombramiento del funcionario que desempeñe esta jefatura requerirán de la aprobación del concejo. A dicho cargo podrán postular personas que estén en posesión de un título profesional o técnico acorde con la función. El jefe de esta unidad sólo podrá ser removido en virtud de las causales de cese de funciones aplicables a los funcionarios municipales, previa instrucción del respectivo sumario. En el caso de incumplimiento de sus funciones, y especialmente la obligación señalada en el inciso primero del artículo 81, el sumario será instruido por la Contraloría General de la República, a solicitud del concejo.</p>	
<p>Artículo 137.- Dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales, para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes, o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado, de acuerdo con las reglas establecidas en el Párrafo 3º del presente Título.</p>	<p>Modifíquese el artículo 137 del siguiente modo. Agréguese una nueva letra g) con el siguiente texto:</p> <p>“Creación de una asociación de giro único para efectos de agregar demanda en compras públicas municipales, innovar o desarrollar métodos que favorezcan las compras coordinadas. El fin de la asociación será minimizar el gasto unitario, y mejorar la calidad de servicios, o una combinación adecuada entre ambos objetivos según sea el caso. Estas asociaciones estarán facultadas para coordinar licitaciones, que comprometan a uno o varios municipios, relativas a inversiones con Financiamiento Urbano Compartido por lo cual podrán cobrar una comisión por el servicio de estudio, licitación y administración en lo que sea pertinente. En este caso la asociación estará facultada para comprar por sus asociados según se fije en la regulación interna de dicha organización, en cualquier caso, dichas compras deberán efectuarse en función de las normas de compras públicas fijadas en la ley 19.886 y con todo el procedimiento en el sistema electrónico que fija dicha ley para estos efectos. En el caso que se agrupen cincuenta o más municipios, la planta básica y los gastos mínimos para operar serán financiados por presupuesto general de la nación. Para estos efectos la planta básica estará constituido por un director ejecutivo, un subdirector de administración y finanzas; un director de innovación; un subdirector de compras, más 6 profesionales, especialistas en la materia, de apoyo (se deberá pensar en una regla de escalafón). Esta asociación estará facultada además para cobrar cuotas para financiar la operación, además de cobrar una comisión especial por los servicios y para estos efectos implementar mecanismos de descuentos directo o pago para dichos efectos, todo lo cual deberá ser reglamentado. Estas asociaciones estarán autorizadas explícitamente para contratar servicios de suministro de iluminación, de mantención de servicios municipales, o sistema de recolección y administración de residuos, entre otros suministros, y en tales casos, pactar con los proveedores que los activos producidos a propósito del servicio se transfieran a final del mismo al patrimonio municipal. Estas asociaciones de giro especializado estarán facultadas para recibir subsidios generales o especializados que fomenten compras de bienes y servicios a menores precios y/o mayor calidad”</p>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.13. Borrador de proyecto de cambio, D.L. 3.063 sobre Rentas Municipales (Decreto 2385 que fija texto refundido y sistematizado del DL N° 3.063, de 1979, sobre rentas municipales, 11 de noviembre de 2018)

Texto	Proyecto de Cambio
<p>Artículo 2°.- Los ingresos o rentas municipales serán percibidos por la unidad encargada de la administración y finanzas de cada municipalidad, según lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.</p> <p>No obstante, las municipalidades podrán celebrar convenios con el Banco del Estado de Chile y con los bancos comerciales, para que éstos reciban dentro de los plazos legales el pago de los ingresos o rentas municipales y los recargos de beneficio fiscal que puedan existir sobre ellos.</p> <p>Los pagos deberán comprender la totalidad de las cantidades incluidas en los respectivos boletines, giros u órdenes. Si el ingreso o renta debe legalmente enterarse por cuotas, el pago abarcará la totalidad de la cuota correspondiente.</p> <p>El pago así efectuado, extinguirá la obligación pertinente hasta el monto de la cantidad enterada, pero el recibo de ésta no acreditará, por sí solo, que se está al día en el cumplimiento de la obligación respectiva.</p> <p>Para los efectos del presente artículo, las municipalidades podrán percibir, mediante medios electrónicos, directamente o mediante convenios celebrados con terceros, el pago de los ingresos o rentas municipales que les corresponda cobrar por sí mismas.</p>	<p>Artículo 1, modifíquese D.L. 3.063 como se indica.</p> <p>Se agrega un último inciso al art. 2.</p> <p>“La Tesorería de la República deberá proveer un servicio de recepción de ingresos y notificación por los municipios que voluntariamente se adhieran al sistema. El sistema será gratuito para los municipios salvo el de notificaciones, que tendrá un financiamiento municipal según una tarifa regulada en el reglamento y el descuento correspondiente. Los municipios podrán, en reemplazo del pago por notificación, implementar un sistema propio de notificación. Las características del sistema, alcances técnicos, conjunto de derechos y obligaciones mutuas quedarán establecidas en lo que señale la regulación reglamentaria. El sistema deberá propender a la mayor eficiencia y facilidad factible. Los datos del sistema serán públicos e interoperables entre Tesorería y el Municipio correspondiente, salvo en lo referido a datos sensibles”</p>
<p>Artículo 7°, Inc. 4</p> <p>“Con todo, quedarán exentos automáticamente de dicho pago aquellos usuarios cuya vivienda o unidad habitacional a la que se otorga el servicio tenga un avalúo fiscal igual o inferior a 225 unidades tributarias mensuales.”</p>	<p>Elimínese este inciso.</p>
<p>Artículo 21°.-</p> <p>“Las municipalidades llevarán un registro de permisos de circulación, el que será reglamentado por decreto del Ministerio del Interior.</p> <p>Los impuestos por permisos de circulación se pagarán por el dueño de los vehículos en la municipalidad de su elección previo cambio, cuando proceda, de la inscripción en el registro a que se refiere el inciso anterior; y sin perjuicio de las reglas especiales establecidas en los regímenes tributarios de excepción. El cambio de inscripción deberá solicitarse en la municipalidad en que se pague el permiso de circulación.”</p>	<p>Modifíquese el artículo 137 del siguiente modo.</p> <p>“El Servicio de Impuestos Internos/Registro Civil (<u>se deberá definir qué institución es más pertinente</u>) implementará un registro nacional de pago electrónico de permisos de circulación. Todo organismo que perciba ingresos por este motivo deberá informar los datos requeridos a este Registro de un modo electrónico.</p> <p>Los impuestos por permisos de circulación se pagarán por el dueño de los vehículos en la municipalidad de su elección previo cambio, cuando proceda, de la inscripción en el registro a que se refiere el inciso anterior; y sin perjuicio de las reglas especiales establecidas en los regímenes tributarios de excepción. El cambio de inscripción deberá solicitarse en el Servicio de Impuestos Internos. Tesorería de la República proveerá un servicio gratuito electrónico de recepción de pago de este permiso a los municipios que lo requieran y entregará la información correspondiente. El Registro señalado en el inciso anterior y el sistema de recepción de pago por la Tesorería será reglamentado por los Ministerios del Interior y Hacienda.”</p> <p>Toda mención a registro municipal para este caso deberá ser reemplazado por registro nacional de permisos de circulación del Servicio de Impuestos Internos/Registro Civil.</p>



Texto	Proyecto de Cambio
<p>Artículo N°23.- Inc. 1. “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, con arreglo a las disposiciones de la presente ley.”</p>	<p>Se agrega un nuevo segundo inciso, y el segundo actual pasa a ser el tercero y así sucesivamente. “Tesorería General de la República deberá implementar un sistema electrónico para recepción y notificación de este pago a nombre de los municipios, al cual los municipios se podrán adherir voluntariamente”</p>
<p>Artículo N°24.- La patente grava la actividad que se ejerce por un mismo contribuyente, en su local, oficina, establecimiento, kiosco o lugar determinado con prescindencia de la clase o número de giros o rubros distintos que comprenda. Tratándose de sociedades de inversiones o sociedades de profesionales, cuando éstas no registren domicilio comercial, la patente se deberá pagar en la comuna correspondiente al domicilio registrado por el contribuyente ante el Servicio de Impuestos Internos. Para estos efectos, dicho Servicio aportará esta información a las municipalidades, por medios electrónicos, durante el mes de mayo de cada año. El valor por doce meses de la patente será de un monto equivalente entre el dos y medio por mil y el cinco por mil del capital propio de cada contribuyente, la que no podrá ser inferior a una unidad tributaria mensual ni superior a ocho mil unidades tributarias mensuales.</p>	<p>Cámbiese del siguiente modo el inciso primero “La patente grava la actividad que se ejerce por un mismo contribuyente, en su local, oficina, establecimiento, kiosco o lugar determinado con prescindencia de la clase o número de giros o rubros distintos que comprenda. Tratándose de sociedades de inversiones o sociedades de profesionales, cuando éstas no registren domicilio comercial, la patente se deberá pagar en la comuna correspondiente al domicilio registrado por el contribuyente ante el Servicio de Impuestos Internos. Para estos efectos, dicho Servicio aportará esta información a las municipalidades, por medios electrónicos, durante el mes de mayo de cada año e implementará un servicio de cobro electrónico gratuito de adhesión voluntaria por los municipios”.</p>
<p>Artículo N°36.- El total de la suma que corresponda al aporte fiscal incrementará el Fondo Común Municipal a que se refiere el artículo 38.-.</p>	<p>Se cambia por el siguiente nuevo: “El total de la suma que corresponda al aporte fiscal incrementará el Fondo Común Municipal a que se refiere el artículo 38. Este aporte será distribuido después de aplicar cualquier mecanismo de estabilización que busque compensar a las municipalidades que pudiesen recibir menores ingresos del Fondo Común Municipal respecto el año anterior producto de las reglas establecidas para su distribución.”</p>
<p>Artículo N°37.- Las municipalidades percibirán el rendimiento total del impuesto territorial. Constituirá ingreso propio de cada municipalidad el cuarenta por ciento de dicho impuesto de la comuna respectiva, salvo las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, en que el referido ingreso propio será de un treinta y cinco por ciento.</p>	<p>Se modifica del siguiente modo: “Las municipalidades percibirán el rendimiento total del impuesto territorial. Constituirá ingreso propio de cada municipalidad la recaudación total de impuesto territorial en la comuna respectiva, descontando la proporción de dicha recaudación que compondrá el Fondo Común Municipal según se establece en el artículo N°14 de la Ley N° 18.695.</p>
<p>Artículo 38.- La distribución del Fondo Común Municipal a que se refiere el artículo 14 de la ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, se sujetará a los indicadores que se señalan a continuación: (...) 1. Un veinticinco por ciento por partes iguales entre las comunas del país. 2. Un diez por ciento en relación al número de pobres de la comuna, ponderado en relación con la población pobre del país. 3. Un treinta por ciento 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 ésta.</p>	<p>Se modifica del siguiente modo, en los numerales e incisos que se indican: 1. Un veinticinco por ciento por partes iguales entre comunas que sean consideradas semi urbanas y rurales de desarrollo medio y bajo, según los criterios establecidos por la SUBDERE para la distribución del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal, o a través de otra metodología propuesta para dicho fin. Para estos efectos el reglamento especificará el modo en que el Consejo superior del Fondo especificará dichas comunas. En el inciso 5º se modifica el actual texto por el siguiente: “Las municipalidades que, por aplicación de las normas de distribución señaladas anteriormente, reduzcan sus ingresos del Fondo Común Municipal en relación a los ingresos estimados a percibir durante el año del cálculo, serán compensadas con cargo al mismo Fondo. La diferencia que se produzca será compensada parcialmente hasta un máximo de un 95% respecto de los ingresos percibidos el año anterior, sobre la base de la disponibilidad de recursos estimados para cada año fijándose anualmente mediante el decreto señalado en el inciso</p>



Texto	Proyecto de Cambio
<p>4. Un treinta y cinco por ciento en proporción directa a los menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo, lo cual se determinará en base al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante. Para determinar dicho menor ingreso, se considerará, asimismo, la población flotante en aquellas comunas señaladas en el decreto supremo a que se refiere el inciso cuarto de este artículo.</p> <p>Para efectos de lo dispuesto en el N° 4 precedente, se considerarán como ingresos propios permanentes de cada municipalidad, los siguientes: las rentas de la propiedad municipal; el excedente del impuesto territorial que se recaude en la comuna, una vez descontado el aporte al Fondo Común Municipal que a ésta corresponde efectuar; el treinta y siete coma cinco por ciento de lo recaudado por permisos de circulación; los ingresos por recaudación de patentes municipales de beneficio directo; los ingresos por patentes mineras y acuícolas correspondientes a la municipalidad; los ingresos por derechos de aseo; los ingresos por licencias de conducir y similares; los ingresos por derechos varios; los ingresos por concesiones; los ingresos correspondientes a la municipalidad por el impuesto a las sociedades operadoras de casinos de juegos, establecido en la ley N°19.995, y los ingresos provenientes de las multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias que las municipalidades apliquen.</p> <p>Sin perjuicio de lo dispuesto precedentemente, para la comuna de Isla de Pascua, se considerarán, además, como ingresos propios los recursos que, con cargo al Fondo Común Municipal y previo a su distribución, se le asignen como compensación a los menores ingresos que dicha municipalidad deja de percibir por aplicación del artículo 41 de la ley N° 16.441, por los conceptos de impuesto territorial, permisos de circulación y patentes municipales. La determinación del monto de recursos que por motivo de la señalada compensación se efectuará a la municipalidad de Isla de Pascua, se establecerá en el reglamento del Fondo Común Municipal. En todo caso, dicho monto no podrá ser inferior a 1,1 veces la suma del gasto en personal y en bienes y servicios de consumo del año anteprecedente al del cálculo de esta parte del Fondo.</p> <p>Mediante decreto supremo, expedido a través del Ministerio del Interior y que llevará además la firma del Ministro de Hacienda, se determinarán anualmente, en el mes de diciembre del año anterior al de su aplicación, los coeficientes de distribución de los recursos a que se refieren las disposiciones anteriores. En el mismo decreto, se establecerán las ponderaciones para determinar el número de habitantes que corresponda asignar a las comunas que, de acuerdo al procedimiento, metodología y criterios establecidos en el reglamento señalado en el inciso sexto de este artículo, hayan sido declaradas como comunas balnearias, o a otras que reciban un flujo significativo de población flotante, en ciertos períodos del año.</p> <p>Las municipalidades que, por aplicación de las normas de distribución señaladas anteriormente, reduzcan sus ingresos del Fondo Común Municipal en relación a los ingresos estimados a percibir durante el año del cálculo, serán compensadas con cargo al mismo Fondo. La diferencia que se produzca será compensada total o parcialmente sobre la base de la disponibilidad de recursos estimados para cada año fijándose anualmente, mediante el decreto señalado en el inciso anterior, el monto total que se destinará a dicha compensación y lo que corresponderá por tal concepto a cada uno de los respectivos municipios.</p>	<p>anterior, el monto total que se destinará a dicha compensación y lo que corresponderá por tal concepto a cada uno de los respectivos municipios. En cualquier caso, el aporte fiscal considerado como aporte para el Fondo Común Municipal deberá ser aplicado después de ser aplicado este mecanismo de compensación.”</p>



Texto	Proyecto de Cambio
<p>El reglamento del Fondo Común Municipal, expedido a través de los Ministerios del Interior y de Hacienda, regulará en todo lo demás la operatoria de este Fondo, en especial, el mecanismo de recaudación de los recursos y demás criterios necesarios para su aplicación, incluyendo sus indicadores y variables, el mecanismo de estabilización y las fuentes o cifras de información oficiales que se aplicarán en cada caso.</p> <p>Artículo 46.- El producto de las herencias, legados y donaciones que se hicieren a las municipalidades se invertirá en la forma que determine el causante en el testamento, o el donante en el acto constitutivo de la donación; debiendo ser incorporado al presupuesto y al inventario municipal, según corresponda. Si el causante o donante nada dijere al respecto, el alcalde, con acuerdo del concejo, determinará los programas en los cuales se empleará el producto de las herencias, legados y donaciones efectuadas.</p> <p>- Los contribuyentes que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley sobre Impuesto a la Renta declaren sus rentas efectivas demostradas mediante un balance general y que efectúen donaciones a los establecimientos que se señalan en el inciso siguiente podrán rebajar como gasto las sumas pagadas, para los efectos de determinar la renta líquida imponible gravada con los tributos de la mencionada ley.</p> <p>- Las donaciones a que se refiere el inciso anterior deberán beneficiar a las siguientes instituciones o establecimientos:</p> <p>a) Establecimientos educacionales, hogares estudiantiles, establecimientos que realicen prestaciones de salud y centros de atención de menores que en virtud de lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063, de 13 de junio de 1980, hayan sido traspasados a las municipalidades, ya sea que estas últimas los mantengan en su poder o los hayan traspasado a terceros.</p> <p>b) Establecimientos privados de educación, reconocidos por el Estado, de enseñanza básica gratuita, de enseñanza media científico humanista y técnico profesional, siempre que estos establecimientos de enseñanza media no cobren por impartir la instrucción referida una cantidad superior a 0,63 unidades tributarias mensuales por concepto de derechos de escolaridad y otras que la ley autorice a cobrar a establecimientos escolares subvencionados; a establecimientos de educación regidos por el Título XXXIII del Libro I del Código Civil y a establecimientos de educación superior creados por ley o reconocidos por el Estado o al Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Asimismo, gozarán de este beneficio las instituciones sin fines de lucro cuyo objeto sea la creación, investigación o difusión de las artes y las ciencias o realicen programas de acción social en beneficio exclusivo de los sectores de mayor necesidad, creadas por ley o regidas por el Título XXXIII del Libro I del Código Civil, que cumplan con los requisitos que determine el presidente de la República, en el plazo de 180 días, mediante decreto expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda. Las donaciones a que se refiere este inciso serán consideradas como gasto sólo en cuanto no excedan del 10% de la renta líquida imponible del donante.</p> <p>- Un reglamento establecerá la forma y condiciones en que se aplicará lo dispuesto en esta letra.</p> <p>c) Centros privados de atención de menores y establecimientos de atención de ancianos, con personalidad jurídica, que presten atención enteramente gratuita.</p>	<p>Modifíquese el artículo 46:</p> <p>(a) En el inciso segundo del siguiente modo:</p> <p>“Los contribuyentes que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley sobre Impuesto a la Renta declaren sus rentas efectivas demostradas mediante un balance general y que efectúen donaciones a los municipios y establecimientos que se señalan en el inciso siguiente podrán rebajar como gasto las sumas pagadas, para los efectos de determinar la renta líquida imponible gravada con los tributos de la mencionada ley.</p> <p>(b) El inciso tercero debe modificarse del siguiente modo:</p> <p>“- Las donaciones a los establecimientos referidos en el inciso anterior deberán beneficiar a las siguientes entidades: (...)</p> <p>(c) El inciso final debe modificarse del siguiente modo:</p> <p>“Las donaciones que se efectúen a los establecimientos señalados en el inciso cuarto de este artículo y a los municipios no requerirán el trámite de la insinuación y estarán exentas de todo impuesto. Tesorería deberá implementar un sistema expedito de recaudación de estas donaciones para beneficios municipal el que deberá regulado reglamentariamente”.</p>

Texto	Proyecto de Cambio
<p>Los pagos que al efecto se realicen se aceptarán como gastos en el año en que realmente se efectúen, y se acreditarán con los documentos que señale el Director de Impuestos Internos.</p> <p>Las sumas que por este concepto reciban los mencionados establecimientos sólo podrán destinarlas a solventar sus gastos o a efectuar ampliaciones o mejoras de sus edificios e instalaciones.</p> <p>- Las donaciones que se efectúen a los establecimientos señalados en el inciso cuarto de este artículo no requerirán el trámite de la insinuación y estarán exentas de todo impuesto.</p>	
	Artículo 2.- Normas transitorias (de proyecto de cambio.)
	<p>“Facúltese a las municipalidades del país para que, dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, previo acuerdo del respectivo Concejo Municipal, declaren de oficio extinguidas por prescripción las deudas devengadas por concepto de patentes municipales y derechos de aseo, que tengan una antigüedad igual o superior a tres años, contados desde el 30 de abril de 2020”</p> <p>Con todo, respecto de las mismas deudas, pero de una antigüedad menor a la indicada en el inciso anterior, y dentro del mismo plazo de 12 meses, las municipalidades estarán facultadas para celebrar convenios de pago y condonación de multas e intereses. Se podrá, según corresponda, condonar hasta el 90% de lo adeudado por dichos conceptos, cuando el contribuyente pague de contado la obligación adeudada, y del 70% en el caso de pactarse pago en cuotas.</p> <p>Cada vez que sean ejercidas las facultades señaladas en los incisos anteriores, corresponderá informar debidamente al Concejo.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.14. Borrador de proyecto de cambio, DL N°825, sobre impuesto a las ventas y servicios.

Texto	Proyecto de cambio.
<p>Artículo 13. Estarán liberadas del impuesto de este Título las siguientes empresas e instituciones:(...)</p>	<p>Modifíquese el artículo 13 del siguiente modo.</p> <p>Agréguese el siguiente numeral 9</p> <p>“Las empresas e instituciones que vendan productos o servicios a los Municipios”.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.15. Borrador de proyecto de cambio, Ley N°19.865, sobre financiamiento urbano compartido.

Texto	Proyecto de Cambio
<p>Artículo 3º.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, cualquier persona natural o jurídica podrá proponer a los organismos señalados en el artículo 1º proyectos relativos a las obras y acciones a que alude el mismo precepto, los que serán estudiados y resueltos en la forma, plazos y condiciones que determine el reglamento. La decisión favorable no relevará a dichos organismos de la obligación de llamar a licitación para adjudicar el respectivo contrato de participación.</p> <p>Con todo, las bases de la licitación podrán considerar un puntaje adicional en la evaluación de la oferta del proponente que participe en el proceso de licitación, de acuerdo a lo que establezca el reglamento.</p> <p>Para el caso que el adjudicatario no sea el proponente, las bases de la licitación podrán incluir la obligación del adjudicatario de reembolsar al proponente todo o parte de los costos de los estudios que éste debió realizar para elaborar su proposición, en la forma, modo y plazos que allí se establezcan. El proponente no podrá exigir otras compensaciones al Serviu o a la Municipalidad, según corresponda.</p>	<p>Modifíquese el artículo 3º reemplazando los actuales incisos segundo y tercero por los siguientes textos:</p> <p>“Las bases de licitación deberán considerar un puntaje adicional en la evaluación de la oferta del proponente que participe en el proceso de licitación de acuerdo a lo que establezca el reglamento. Ese puntaje deberá ponderar como mínimo un quince por ciento del total.</p> <p>Para el caso que el adjudicatario no sea el proponente, las bases de la licitación deberán incluir la obligación del adjudicatario de reembolsar al proponente todo o parte de los costos de los estudios que éste debió realizar para elaborar su proposición, en la forma, modo y plazos que allí se establezcan. El proponente no podrá exigir otras compensaciones al Serviu o a la Municipalidad, según corresponda”</p>

Fuente: Elaboración propia.

7.6. ESTRATEGIA GENERAL

Para facilitar el despliegue este programa de medidas parece razonable considerar una secuencia lógica general y algunos elementos de gestión del cambio. Esto hará más factible el trabajo y aumentará la legitimidad.

Un programa de este tipo puede tomar varios años de trabajo y requiere una estructura de funcionamiento bien organizada. Las primeras medidas sin ley pueden tomar 1 a 2 años. Las medidas legislativas, entre afinar texto, esperar oportunidad legislativa y aprobar, pueden tomar de 2 a 3 años. Las medidas más complejas como un sistema único de contabilidad pueden tomar de 3 a 6 años en implementarse.

Los principios generales para organizar el trabajo son:

- anunciar públicamente el plan y socializar el programa de trabajo con actores clave. Colocar plazos y responsabilidades claras. El anuncio debe ser consensuado con todos los actores;
- partir la implementación con las medidas que requieren menos esfuerzos (desarrollos técnicos, consensos, cambios normativos y exigencias financieras) y tienen mayor impacto;
- las medidas que requieran estudios de diseños más técnicos debiesen partir lo antes posible, todos juntos;
- los proyectos complejos, de mayor esfuerzo, iniciarlos con estudios acabados y gobernanza acordada con actores clave. En estos casos en particular es mejor partir con pilotos y crecer lentamente en complejidad, pero asegurando entrega de valor inmediato para lograr adhesión de todos los actores;
- los cambios legales deben ser especialmente trabajados con todos los actores antes de iniciar tramitación para facilitar su tramitación posterior.

El siguiente diagrama sintetiza y ejemplifica la distribución de las medidas propuestas en cuadrantes diferentes según el nivel de esfuerzo e impacto.

Para efectos de simpleza, impacto se entiende en un sentido holístico asociado a los objetivos propios de cada medida. Las medidas en rojo son medidas de corte institucional o de eficiencia. Las verdes buscan fortalecer equidad. Las azules buscan aumentar disponibilidad de recursos de un modo directo.

Las flechas punteadas indican una relación de contribución de una medida a otras, en algunos casos puede ser casi un requisito y en otros resulta deseable tener una medida para potenciar el diseño y/o la implementación. Es muy importante entender esta relación para ponderar los esfuerzos y las secuencias de trabajo. Una medida muy contribuyente de otras debería tener más ponderación.

Identificamos como una medida muy contribuyente un sistema único y transparente de contabilidad (observar su vínculo con varias medidas).

Lo primero que muestra el diagrama es un conjunto equilibrado de medidas que aumentan recursos, que mejoran equidad y que fortalecen institucionalidad.

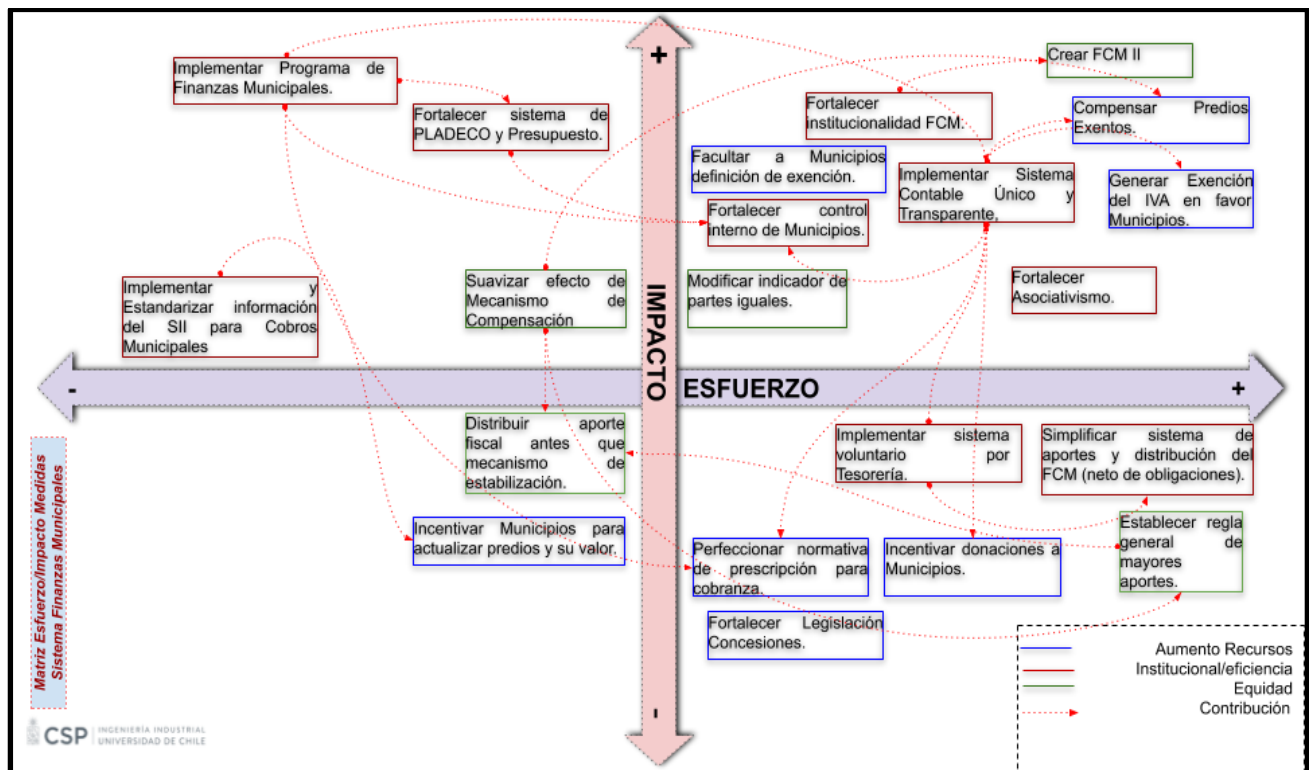
Se puede observar un grupo de medidas (cuadrante izquierdo superior), que requieren un esfuerzo relativamente menor con un impacto relativamente alto. En cuadrante derecho superior, están las medidas complejas, pero con impacto alto. En los cuadrantes inferiores las medidas tienen impacto relativamente menor con menor.

Claramente, las medidas de mayor esfuerzo son la mayoría, típicamente porque implican cambios legales importantes y/o recursos adicionales. Esto es natural dado el mandato del presente estudio.

Tal vez la medida más compleja es la creación del Fondo de Servicios Mínimos que se focaliza en cerrar brecha en financiamiento para servicios estándar. Conceptualmente, es una medida lógica, pero compleja de operacionalizar por la necesidad de información de difícil levantamiento y actualización. Las medidas complejas con impacto alto deben ser abordadas, porque son importantes y cambian más profundamente la actual arquitectura, los logros se podrán ver en varios años, pero deben partir de inmediato con los estudios, consensos, diseño legal y una buena implementación, en algunos casos gradual.

No obstante, existen medidas con impacto importante y bajo esfuerzo, éstas debieran partir de inmediato. En particular el programa de formación en finanzas es casi una medida higiénica pero además contribuirá, como muestran las flechas, a qué otras medidas se puedan diseñar o implementar mejor. Implementar un sistema útil y expedito con el SII para facilitar la cobranza con los municipios también debiese partir de inmediato. Las medidas más complejas son las propuestas de compensación y la exención del IVA, dado el esfuerzo fiscal que implican.

Ilustración 7.10. Matriz de Esfuerzo-Impacto y relaciones entre las medidas propuestas.



El mayor desafío del plan expuesto es el esfuerzo de mediano y largo plazo que implica, superando los periodos de los Gobiernos, tanto a nivel central, como a niveles locales. Centrales y Locales.

Los gobiernos que están llamados a impulsar este tipo de desarrollos, duran menos que el diseño y puesta en marcha de varias de las medidas. Esto generará desincentivos para abordarlas y si se abordan habrá discontinuidad del esfuerzo lo que redundará en mala calidad de la política o simplemente no ocurrirá. Para mitigar lo anterior, es altamente recomendable dos medidas en el diseño del plan:

- desarrollar un gobernanza y apoyo amplio para sostener esfuerzo y apoyos políticos con los cambios de gobierno;
- otra medida que puede ayudar es aprobando leyes que aseguren la continuidad, pero es poco probable que se puedan aprobar luego y probablemente no es deseable si la premura atenta contra la calidad. Por lo anterior, podría ser conveniente estudiar un Programa de Desarrollo con un Banco internacional para dar continuidad técnica al esfuerzo.

Cabe señalar que – como un ejercicio práctico – las Propuestas N°7, 14, 15, 18, 19, 21, y 22 fueron consultadas en relación con su eficacia y factibilidad en la Encuesta nacional de directivos municipales, debido a importancia y/o complejidad. La que tuvo una mayor percepción en torno a la eficacia fue la Propuesta N°19 “Implementar un sistema único administrativo y contable en municipios” con una valoración promedio de 4,26, en una escala de 1 a 5 (donde 1 era muy baja eficacia y 5 muy alta eficacia). Por su parte, la que obtuvo una mayor valoración promedio (de 3,57 en la misma escala de 1 a 5) en el ámbito de la factibilidad fue la Propuesta N°21 “Fortalecer la institucionalidad para mejorar controles internos efectivos en los municipios”. Para más información acerca de la metodología de la encuesta nacional revisar el Sección Anexo 8.2.1. Metodología de la Encuesta nacional a directivos municipales, y para más información acerca de los resultados obtenidos revisar la Sección Anexo 8.2.2. Resultados de la Encuesta respecto a la eficacia y factibilidad de algunas propuestas.

8. ANEXOS

8.1. EXPERIENCIAS COMPARADAS DE FONDOS DE ECUALIZACIÓN

En la siguiente sección se presenta una revisión de casos internacionales relativos a fondos de ecualización fiscal. En específico, se detallan los casos de Perú, Colombia, Ecuador, España, Alemania y Australia. La revisión de estos casos se focalizó en la identificación de elementos que permitirían nutrir el diseño de un nuevo fondo de ecualización fiscal a nivel municipal. De esta manera, el estudio de estos casos se ha centrado en identificar el tipo de transferencia que se utiliza, las fuentes de ingresos que componen los fondos en cuestión, los mecanismos y criterios de distribución, así como la existencia de mecanismos de estabilización o montos mínimos, y destino de los recursos transferidos. Perú: Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

8.1.1. Perú

Perú es un estado unitario que tiene 1.831 municipios (195 provinciales y 1.636 distritales) que cuenta con un sistema estatal de transferencias manejado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Dicho sistema considera distintos tipos de transferencias, las cuales pueden ser categorizadas en dos grupos (Herrera, 2008).

- Tipo I: Transferencias integrales, abarcando la totalidad de gobiernos regionales y municipios según se establezca.
- Tipo II: Transferencias fragmentarias, las cuales consideran la asignación de fondos solo a gobiernos regionales y municipales donde existen yacimientos mineros, gasíferos y petroleros, así como jurisdicciones donde se ubican intendencias aduaneras.

Las transferencias intergubernamentales según nivel de gobierno beneficiario y criterios generales de distribución se detallan en la Tabla 8.1.

Tabla 8.1: Transferencias intergubernamentales según nivel de gobierno beneficiario y criterios de distribución.

Transferencia	Nivel de gobierno		Tipo de transferencia	Criterios de distribución
	Regional	Municipal		
Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).		X	Tipo I	Población, tasa de mortalidad infantil, necesidades básicas insatisfechas y ruralidad (1).
Fondo de Compensación Regional (FONCOR).	X			Pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones.
Programa "Vaso de Leche".		X		Prioridad 1: (i) Niños 0-6 años; (ii) Madres gestantes y (iii) Madres en periodo de lactancia. Prioridad 2: (i) niños de 7 a 13 años, (ii) ancianos y (iii) afectados por tuberculosis.
Cánones (2)	X	X	Tipo II	Población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza).
Regalía Minera.	X	X		Población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza).
Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM) (3).	X	X		Población, necesidades básicas insatisfechas y la longitud de los ductos principales que transportan los hidrocarburos de los Lotes 88 y 56 del Gas de Camisea.
Renta de Aduanas (4).	X	X		Población, extensión territorial y número de órganos de cada municipio.

- (1) Adicionalmente se establece un mecanismo de ajuste para que ningún municipio reciba mensualmente menos de 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) (la cual actualmente asciende a S/. 3500 que equivalen aproximadamente a US\$ 1160).
- (2) Incluye el canon minero, petrolero, hidro energético, pesquero, forestal y gasífero.
- (3) Incluye a los Gobiernos Regionales y Locales de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima. Excluye a Lima Metropolitana.
- (4) Los beneficiarios son las provincias y distritos donde existen y funcionan Aduanas Marítimas, Aéreas, Postales, Fluviales, Lacustres y Terrestres. A nivel regional sólo reciben recursos por este concepto el Gobierno Regional del Callao.

Fuente: Herrera (2008, p. 4).

De las transferencias descritas, es de particular interés el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), el cual es un fondo de ecualización de ingresos distribuidos hacia municipios mediante recursos provenientes del gobierno central. El FONCOMUN representa, en promedio, un 28% del presupuesto municipal, y se compone de aportes provenientes de la recaudación del impuesto de promoción municipal (93,95% del fondo), impuesto de rodaje (6,12%) e impuesto a las embarcaciones de recreo (0,13%)⁵¹.

Los criterios con los que se distribuye el FONCOMUN están establecidos en el Decreto Supremo N° 06-94 EF y corresponden a variables relacionadas a población, tasa de mortalidad, nivel de necesidades básicas insatisfechas (para el caso de las Provincias de Lima y Callao) y tasa de ruralidad (para resto del país). Todos estos datos son entregados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática. Según el MEF, el proceso de elaboración de los índices de distribución está compuesto por pasos que se detallan a continuación:

- Índice provincial. Se construye un índice para las 194 provincias del país, considerando dos factores: población total y tasa de mortalidad infantil.
- Índices de los distritos y de las capitales provinciales.
 - Se asigna 20% del índice provincial a la municipalidad provincial.
 - Se distribuye el 80% restante entre todos los municipios distritales de la provincia, incluida la municipalidad provincial.
 - Los municipios de las Provincias de Lima y Callao, se ocupan los siguientes criterios que buscan favorecer zonas que presentan mayores necesidades básicas insatisfechas:
 - Población.
 - Tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años.
 - Hogares que se caracterizan por tener al menos un niño que no asiste a la escuela.
 - Hogares sin agua dentro de la vivienda.
 - Hogares sin desagüe dentro de la vivienda.
 - Hogares sin alumbrado eléctrico.
 - Hogares con vivienda improvisada.
 - Hogares con 3 o más personas por dormitorio.
- Para los municipios del resto de provincias del país, los siguientes criterios buscan favorecer a las zonas rurales.
 - Población rural (Multiplicada por 2)
 - Población Urbana (Multiplicada por 1)

⁵¹ Para más información, ver <https://www.mef.gob.pe/es/component/content/article?id=450:fond> [Acceso: 16/01/19]

- El índice del municipio capital resulta de sumar lo asignado en i y ii. Los índices de los distritos resultan de ii. En cada provincia la suma de los índices obtenidos en el paso 1 y 2 deben ser iguales entre ellos.

Una vez calculado este índice, se procede a multiplicarlos con el monto total mensual del FONCOMÚN (bolsa nacional) para obtener así cada asignación mensual correspondiente a cada municipio. Es importante mencionar que el Artículo 88 del Decreto Legislativo N° 776 indica que existe un monto mínimo que debe ser asignado a cada municipio y que corresponde a 8 unidades impositivas tributarias (UIT) equivalente a 9.800 USD, de tal manera que la asignación mensual de cada municipio es corregida para que ninguno reciba menos de este mínimo.

8.1.2. Colombia

Colombia es un estado unitario que está conformado por 32 departamentos y 1.101 municipios y territorios indígenas, descentralizadas administrativamente. Los departamentos constituyen entidades territoriales que gozan de autonomía para la administración de los asuntos seccionales, así como de la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la constitución y las leyes (Capello et al., 2015). Respecto al presupuesto municipal, cerca del 70% está representado por la transferencia de ingresos recaudados por el Estado a nivel central, y aquellos recaudados por gobiernos subnacionales se encuentran concentrados en los municipios más grandes - principalmente Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena (Bonet & Ayala-García, 2015).

Desde 2001, las transferencias de recursos hacia los gobiernos subnacionales están soportados principalmente en dos sistemas: el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR). Estos, en su conjunto, representan el 26% de los ingresos corrientes de la nación, y equivalen a cerca del 5% del PIB nacional (Bonet, 2015).

Respecto al SGP, el artículo 356 de la Constitución Colombiana establece distintos criterios para la transferencia de recursos. En específico, para educación y salud, se contemplan variables como población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. Mientras que, para otros sectores, se consideran variables como población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

Con respecto a la variación de los montos a repartir del SGP, el artículo 357 establece que este "se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los 4 años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución". A pesar de lo anterior, el acto legislativo 04 de 2007 indica que entre 2011 y 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación más una tasa de crecimiento del 3%, además de que se garantizaron crecimientos exclusivos para educación y recursos adicionales destinados a primera infancia si es que la economía crece más de un 4%.

Pese a que el SGP desde el 2012 representa cerca del 98% de las transferencias totales recibidas por los departamentos de Colombia, solo el 11,8% de estas transferencias son de libre disposición. Por una parte, el SGP se distribuye en asignaciones especiales (4,0%), lo cual considera ámbitos como alimentación escolar, aportes al fondo de pensiones territoriales, aportes al resguardo indígena, y aportes específicos a municipios

ribereños de Río Magdalena. Y, por otra parte, el SGP se distribuye de manera sectorial (96%), lo cual considera aportes para el sector educativo, salud, agua potable y propósitos generales (Bonet & Ayala-García, 2015).

Además del SGP, existe el mecanismo de cofinanciación que consiste en la financiación conjunta entre gobiernos subnacionales y gobierno central de proyectos de carácter regional a través de 4 fondos: Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS), Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI), Fondo de Cofinanciación de Vías y el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana y que son distribuidos según variables como necesidades básicas insatisfechas, población, capacidad financiera, eficiencia fiscal y administrativa.

Por su parte, el SGR busca una distribución más equitativa de los recursos entre los departamentos a través de la distribución de las regalías generadas por la explotación de recursos naturales no renovables del país. Este sistema tiene seis objetivos:

- Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos para generar ahorros para épocas de escasez.
- Distribuir los recursos hacia la población más pobre generando mayor equidad social.
- Promover el desarrollo y la competitividad regional.
- Incentivar proyectos minero-energéticos.
- Promover la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes.
- Propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación.

Según la Guía de distribución del Sistema General de Regalías entre Fondos y Beneficiarios de 2018, cerca del 46% de estos recursos son entregados a los municipios, de los cuales, el 20% se distribuye mediante asignaciones directas proporcionales a la explotación de recursos naturales en su comuna, mientras que el otro 80% se distribuye mediante fondos regionales, tales como el Fondo de Desarrollo Regional y Fondo de Compensación Regional, utilizando principalmente criterios de población y pobreza. El resto de los recursos del SGR (54%) se aplican a aspectos no necesariamente vinculados con municipios, como la llamada Asignación para la Paz, Fondo para el Ahorro de Pensión Territorial, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Fondo para Ahorro y Estabilización Regional.

Este sistema de transferencias exige que los recursos sean gastados en proyectos previamente evaluados y aprobados por los Organismos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) (Bonet & Urrego, 2014).

Según Capello et al. (2015), el SGP pareciera distribuirse con criterios más enfocados en la densidad poblacional, que en criterios enfocados en recursos per cápita. Se indica que la relación entre los ingresos del departamento con más recursos y los ingresos del departamento con menos recursos es de 23 veces el primero con respecto al segundo, mientras que luego de aplicada el SGP y SGR la relación de ingresos es de 23,55, por lo que el sistema de transferencias no tendría una intención de equalización por ingresos. Así también lo indica Bonet & Ayala-García (2015), que a pesar de que las transferencias disminuyen el índice de Gini de ingresos per cápita departamentales entre 1993 y 2014, no lo hace para el caso de los municipios en el mismo periodo, acusando al SGR como el elemento más distorsionador de la igualdad, produciendo un aumento del índice en el mismo periodo cuando este se desagrega por tipo de transferencia.

8.1.3. España

España es un estado unitario que funciona de manera descentralizada mediante comunidades autónomas (CCAA). Este, tiene un sistema de equalización mixto llamado Régimen Común de Financiación que abarca a sus 17 comunidades autónomas (CCAA) y sus 2 ciudades con estatutos de autonomía.

Según Capela et al. (2015) las comunidades autónomas de España que pertenecen al régimen común de financiación autonómica poseen dos fuentes de ingresos: ingresos tributarios y fondos. Con respecto a los ingresos tributarios, estos se componen de impuestos cedidos por el estado nacional e impuestos compartidos entre las CCAA. Por una parte, los impuestos cedidos son recaudados por las CCAA, y corresponden a los impuestos sobre las transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, sobre sucesiones y donaciones, sobre juegos, ventas minoristas de hidrocarburos, electricidad, entre otros. Por otra parte, los impuestos compartidos son aquellos parcialmente cedidos, Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (IRPF) (comparten el 50%, exceptuando la subida de diciembre de 2011 que es únicamente para el Estado), IVA (comparten el 50%) y especiales (las CCAA se quedan con el 58% de los recaudado. Ejemplos: fabricación de cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos, etc.).

Otra fuente de financiamiento son cuatro fondos que canalizan transferencias estatales hacia las CCAA y que busca la redistribución de recursos. Para su financiamiento, las CCAA les dan el 75% de sus ingresos tributarios que posteriormente son redistribuidos bajo otros criterios, principalmente uno que se determina mediante necesidades de gasto.

- Fondo de Garantía. Según el Ministerio de Hacienda⁵², busca asegurar recursos para que las CCAA cumplan sus servicios públicos fundamentales, garantizando los mismos recursos por habitante en cada una de ellas. Los criterios de distribución de este fondo corresponden a población (30%), superficie (1,8%), dispersión (0,6%), insularidad (0,6%), población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad (38%), población mayor de 65 (8,5%) y población entre 0 y 16 años (20,5%).
- Fondo de Suficiencia Global. Busca cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto de cada comunidad y su capacidad fiscal en el año base del sistema (1999). Se calcula al restar a la necesidad de global de financiación de cada CCAA, su capacidad tributaria junto con la transferencia positiva o negativa del fondo de garantía.
- Fondo de Convergencia Autonómica. Se financia con recursos del estado central y sirve para favorecer la convergencia entre las CCAA en términos de financiación por habitante ajustado y de favorecer el equilibrio económico territorial. Este, se divide en 2 fondos. El primero es llamado Fondo de Cooperación y el segundo Fondo de Competitividad. El primero se encarga de reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades y reducir las diferencias en financiamiento per cápita entre las CCAA. Se reparte anualmente entre las CCAA con ingresos per cápita inferiores a la media o a su capacidad fiscal determinada. El segundo se crea para equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional. Se reparte anualmente entre las CCAA según criterios de PIB per cápita, densidad de población y/o densidad poblacional.

⁵²<http://www.hacienda.gob.es/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>

- Fondo de Compensación Interterritorial. Este fondo está destinado a gastos de inversión que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario (Capela et al, 2015) y se entrega preferentemente a las CCAA con menor renta. Su monto no puede ser inferior al 35% de la inversión del estado y sus organismos autónomos, ponderada por la población y renta relativa de las CCAA, ni tampoco puede ser menor al Fondo de 1992.

Es necesario destacar, que hay comunidades como la de Canarias, País Vasco y Navarra que tienen regímenes impositivos y sistemas de transferencias especiales debido a sus condiciones distintas a la generalidad de las CCAA.

8.1.4. Alemania

Alemania hacia el año 2008 tenía 12500 municipios, cada uno con su propio presupuesto, trabajadores y que reciben recursos de variadas fuentes debido a su autonomía municipal en relación con el cobro de impuestos. Aun así, la distribución de impuestos es sustancial para los presupuestos de los municipios alemanes, siendo para el año 2008 en promedio un 13%. Buettner & Holm-Hadulla (2008) indican que el sistema municipal alemán son objeto de un sistema de transferencias verticales y horizontales que explican porque el sistema depende tanto del cobro de impuestos.

Estos, reciben fondos de varias fuentes principales: un 13% proveniente de impuestos personales de los residentes y una parte del IVA, pero que es recaudado por el estado central. Por otra parte, las municipalidades cobran sus propios impuestos principalmente de los negocios locales (Principalmente sobre las ganancias) y los impuestos territoriales (20% y 6% respectivamente).

La tercera fuente comprende aportes del Gobierno Central a los municipios, en donde la mayor parte son fondos de libre disposición y que se distribuyen según criterios de recaudación y de necesidades de gasto, que básicamente es la medida de los recursos provenientes de los impuestos municipales, mientras que el segundo criterio es un nivel de gasto per cápita multiplicado por el número de residentes. Langer & Korzhenevych (2018) indican que la necesidad fiscal es determinada mediante la población de 2 años antes y un “componente subordinado”, que utiliza otros factores como número de escuelas y grado de centralización de la municipalidad, y que busca anticiparse al aumento del gasto fiscal anualmente. Estas transferencias corresponden a cerca de un 12% del presupuesto promedio.

Si es que alguna municipalidad tiene una capacidad de recaudación fiscal sobre sus necesidades, no recibe estos fondos de ecalización, mientras que, si se queda corto, los recibirá con el fin de compensar la diferencia entre su capacidad de recaudación y sus gastos.

8.1.5. Ecuador

Ecuador es un estado unitario que cuenta con 24 provincias, 221 municipios y 816 parroquias rurales, y que ha experimentado un proceso de descentralización desde el 2008 mediante una nueva constitución que delimitó un conjunto de competencias de gasto exclusivas que deben ser asumidas de manera obligatorias y progresiva por provincias, municipios y juntas parroquiales.

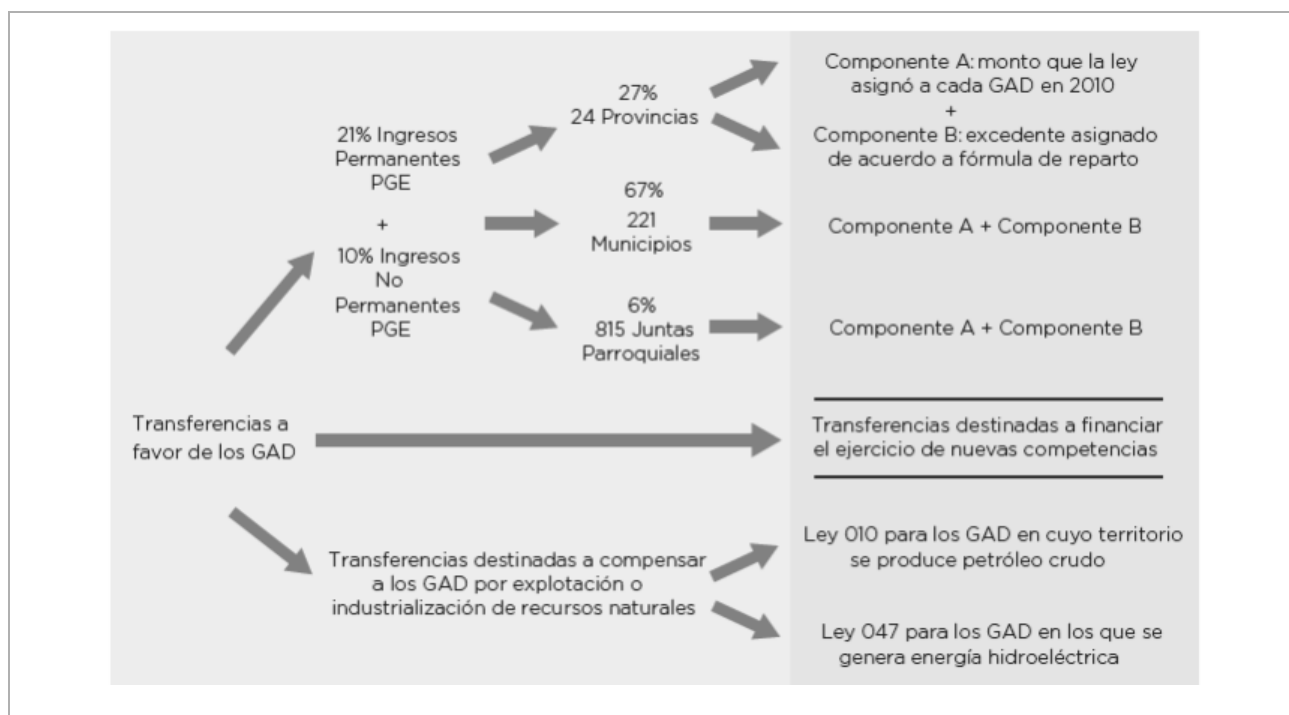
Según el Banco Interamericano de Desarrollo (2017) el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) creó el Sistema Nacional de Competencias (SNC), el cual es el responsable de la

gestión del proceso de transferencia de responsabilidades a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), como son conocidos los gobiernos subnacionales en Ecuador.

El Sistema de Transferencias Fiscales Intergubernamentales fija la participación de los gobiernos subnacionales en el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado. Según el COOTAD, el 27% de las transferencias deben asignarse a los GAD provinciales, el 67% a los municipios, y el 6% restante a las juntas parroquiales. Dentro de este sistema de transferencias está el llamado Modelo de Equidad Territorial, el cual constituye el mecanismo que determina la distribución de transferencias entre provincias, municipios y juntas parroquiales.

Dicho modelo se basa en la aplicación de una fórmula de reparto que, según el BID (2,017) persigue los objetivos de (i) garantizar que los gobiernos subnacionales reciban como mínimo el monto de transferencias que les fueron asignadas en el año 2010, (ii) reducir las disparidades horizontales entre GAD mediante la distribución de una parte de las transferencias de acuerdo a las necesidades de desarrollo que existen a nivel local e (iii) incentivar a los GAD a generar recursos propios, aumentar su eficiencia administrativa, y cumplir con las metas de su plan de desarrollo. Los tipos de transferencias se encuentran detalladas en la Ilustración 8.1.

Ilustración 8.1. Tipología de transferencias del PGE a los GAD.



Fuente: BID (2016).

La más relevante de las transferencias determinadas por el COOTAD, son aquéllas provenientes de la preasignación de los ingresos permanentes y no permanentes del Presupuesto General del Estado (PGE), cuyo objetivo es garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos con el fin de lograr equidad territorial. Es la más importante en términos cuantitativos y su objetivo es “garantizar una provisión equitativa

de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo descentralizado, independientemente del lugar de residencia, para lograr equidad territorial. Según el SNC entre 2012 y 2014 se asignaron US\$164,5 millones por este concepto.

Los montos de estas transferencias se calculan mediante un monto nominal básico determinado por lo recibido por cada GAD en 2010 (y que asegura un mínimo de recursos para operar) más un monto determinado por los criterios indicados en la Tabla 8.2.

Tabla 8.2: Ponderación de los criterios de transferencias ecuatorianas.

Criterio de Distribución	Niveles de Gobierno		
	Provincia	Cantón	Parroquia
Tamaño de la población	10%	10%	15%
Densidad poblacional	14%	13%	15%
Necesidades Básicas Insatisfechas	53%	50%	50%
Logros en mejoramiento de los niveles de vida	5%	5%	5%
Capacidad fiscal	2%	6%	0%
Esfuerzo administrativo	6%	6%	5%
Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada GAD	10%	10%	10%
*Dentro del criterio poblacional, es importante hacer notar que como medida de acción afirmativa la fórmula de una mayor ponderación a la población rural (120%) y a la población de las zonas fronterizas (150%).			

Fuente: BID (2016)

Con respecto al destino de estos recursos, el COOTAD impone restricciones en cuanto al destino de las transferencias del presupuesto general del Estado, estableciendo que con las mismas los GAD podrán financiar hasta el 30% de sus gastos permanentes, y como mínimo el 70% de sus gastos no permanentes.

El segundo tipo de transferencias que contempla el COOTAD busca financiar nuevas competencias, asegurando que los GAD puedan entregar estándares mínimos en la prestación de sus servicios. En particular, este tipo de transferencias han sido destinadas a (i) riego y drenaje y (ii) tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. Entre 2012 y 2014 los municipios recibieron US\$91,7 millones por este concepto.

El tercer tipo de transferencias corresponde a la compensación a los GAD por la explotación o industrialización de los Recursos Naturales no renovables en su territorio. Este tipo de transferencias establecen que las provincias amazónicas recibirán un dólar por cada barril de petróleo extraído en el Oriente del país y comercializado en los mercados interno y externo y un 5% de la facturación por venta de energía de varias centrales hidroeléctricas a las provincias del Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua.

8.1.6. Australia

Australia es un país federal, con ocho estados y que tiene un sistema de transferencias que, según Capela et al. (2015), se caracteriza por dos elementos fundamentales: (i) un sistema de ecuilibración horizontal (Horizontal Fiscal Equalisation, HFE) entre estados, considerado el más complejo del mundo; y (ii) este país se destaca por la significativa centralización de la recaudación de recursos por parte del gobierno central, en relación con la descentralización de las responsabilidades de gasto hacia los gobiernos subnacionales. Con

respecto a este último, Clemens & Veldhuis (2013) indican que en 2013 el estado central recaudaba el 80% de los ingresos fiscales, haciendo cargo del 50% de los gastos públicos de todos los niveles de gobierno.

El marco general para la nivelación fiscal en Australia está dado por el Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales, el cual determina tres tipos de transferencias:

- Asistencia de ingresos en general, incluida la continua provisión de pagos de acuerdo con el principio de igualación fiscal horizontal (HFE), para ser utilizado por los Estados para cualquier propósito.
- Pagos nacionales para propósitos específicos (SPP): son transferencias del gobierno central a los estatales sujetos a condiciones acerca de cómo se gasta el dinero en áreas tales como salud, educación, desarrollo de habilidades y productividad laboral, discapacidad e indigencia. Son incluidos dentro del cálculo de las transferencias de igualación.
- Pagos de Cooperación Nacional (NPP): son transferencias a los estados dirigidas a proyectos específicos en áreas tales como salud y vivienda, que no están sujetas al régimen de igualación horizontal y que tienen distintos criterios de distribución y que según IERAL (2002), hace presumir que puede seguir criterios discrecionales.

Con respecto al HFE, Capela et al. (2015) indica que este persigue un objetivo de igualación total de la capacidad fiscal y que se basa en las necesidades de gasto y habilidad para recaudar impuestos, y que, según la *Commonwealth Grants Commission* (CGC), busca igualar la provisión de servicios en cada estado, bajo el mismo esfuerzo fiscal y operando al mismo nivel de eficiencia.

Estos recursos provienen de los GST, que corresponden a los impuestos sobre bienes y servicios de Australia. La distribución de este fondo es realizada por el Tesoro Federal, con la asesoría de la CGC, y está basada en una participación ajustada de la población en base al cálculo de un coeficiente de relatividad de cada estado por parte de la Commonwealth, donde la transferencia a cada estado es igual al producto entre este coeficiente y la participación per cápita ajustada sobre la recaudación de GST (Capela, 2015).

Este coeficiente es calculado mediante la necesidad de ingresos de cada estado, haciendo que cuando el coeficiente es menor a 1, el Estado se convierte en un aportante de fondos, mientras que cuando es mayor a 1 es receptor. Este es calculado mediante un importante número de variables como tamaño de la población, edad, estructura, ingreso per-cápita, el impacto geográfico en los costos, la presencia de personas indígenas, fluencia del inglés y la capacidad de varias bases impositivas. La indigencia es la mayor fuente de igualación por el lado de los gastos y los ingresos por minería constituyen la principal fuente por el lado de los ingresos.

Tabla 8.3: Resumen de hallazgos de mecanismos de equalización fiscal.

País	Nombre	Tipo de Transferencia	Origen de Montos	Distribución (quiénes se distribución, mecanismo de distribución (directo o a través de fondos))	Criterios de repartición	Mecanismo de estabilización o Montos mínimos	Uso de Recursos
Perú (unitario)	Fondo de Compensación Municipal.	Vertical	<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto de Promoción Municipal (94,91%). - Impuesto de Rodaje (5,06%). - Impuesto a Embarcaciones de Recreo (0,03%). 	<ul style="list-style-type: none"> - 20% para municipalidades provinciales (196). - 80% municipalidades distritales (1.831). 	<ul style="list-style-type: none"> - Población. - Tasa de mortalidad. - Nivel de necesidades básicas insatisfechas (casos específicos). - Tasa de ruralidad. 	9.800 dólares mensuales	Libre disposición
Colombia (unitario)	Sistema General de Participación (SGR) y Sistema General de Regalías (SGR).	Vertical	Para SGP: <ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto general de la nación. Para SGR: <ul style="list-style-type: none"> - Regalías de explotación de Recursos Naturales 	Para SGP <ul style="list-style-type: none"> - Directo a las municipalidades (1.101) Para SGR: <ul style="list-style-type: none"> - 46% de regalías se entregan a municipios. Donde un 20% se entrega mediante asignaciones directas a en proporción a su producción de RRNN y un 80% mediante fondos regionales - Resto de regalías se asignan a otros componentes no necesariamente relacionados con municipios. 	Para SGP: Para educación y salud: <ul style="list-style-type: none"> - Población atendida y por atender. - Reparto entre población urbana y rural. - Eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. Para otros sectores: <ul style="list-style-type: none"> - Población. - Reparto entre población y urbana y rural - Eficiencia administrativa y fiscal. - Pobreza relativa. Para SGR y sus fondos regionales: <ul style="list-style-type: none"> - Población, - Pobreza - Desempleo 	No	Para SGP: <ul style="list-style-type: none"> - 11,8% de libre disposición. Para SGR: <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos previamente evaluados y aprobados por los Organismos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)
Ecuador (unitario)	Modelo de Equidad Territorial y sistema de transferencias ecuatoriano.	Vertical	Modelo de equidad territorial: <ul style="list-style-type: none"> - 21% de los ingresos permanentes (IP) del Presupuesto General del Estado (PGE) - 10% de los ingresos no permanentes (INP) del PGE Resto de transferencias: <ul style="list-style-type: none"> - PGE 	Se asigna a Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) provinciales, municipios y juntas provinciales. Para Modelo de Equidad Territorial: <ul style="list-style-type: none"> - 27% a GAD provinciales (24), - 67% a municipios (221) - 6% a juntas parroquiales (815) Transferencias destinadas a financiar nuevas competencias y compensaciones por explotación de RRNN de manera directa a gobiernos subnacionales.	Para modelo de Equidad Territorial: Población (10%), Densidad (13%), NBI (50%), mejoramiento niveles de vida (5%), Capacidad fiscal (6%), Esfuerzo administrativo (6%), Cumplimiento de metas del plan nacional de Desarrollo (10%)	Gobiernos subnacionales deben recibir como mínimo lo que recibieron en 2010	Para modelo de Equidad Territorial: 30% de sus gastos permanentes, y como mínimo el 70% de sus gastos no permanentes Demás transferencias pueden ser libres o condicionadas
España (unitario)	Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y	Mixto	Impuestos cedidos y compartidos Fondo de Garantía: 75% de los Ingresos tributarios de las CCAA repartidos.	Se distribuye a 17 Comunidades Autónomas y a 2 ciudades con estatutos de autonomía.	-Fondo de competitividad: - Necesidades de Gasto y capacidad fiscal.	Fondo de compensación interterritorial no puede ser inferior al 35% de la inversión del Estado ponderada por población y	Libre disposición, excepto Fondo de Compensación Interterritorial destinado a inversión.



	Ciudades con Estatuto de Autonomía		Fondos de Convergencia, cooperación y competitividad provienen del estado	Se distribuye a través del Fondo de Garantía, Fondo de Suficiencia global, Fondo de Convergencia Autónoma Fondo de compensación interterritorial.	-Fondo de cooperación: - PIB per cápita y densidad de población -Fondo de Garantía: - Población, Superficie, Dispersión, Insularidad, Población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad, Población mayor de 65, Población entre 0 y 16 -Fondo de compensación: - CCAA más precarias	renta relativa, ni inferior al Fondo del año 1992.	
Alemania (federal)	Sistemas de transferencias de municipios	Mixto	S/I	De manera directa de los estados a los municipios (11261)	Según criterios de recaudación y de necesidades de gasto. Solo reciben los que tienen una diferencia entre capacidad fiscal y de gasto	No	Libre disposición
Australia (federal)	Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales (IGA en inglés) solo para	Vertical	Impuesto sobre bienes y servicios (GST).	Recursos se distribuyen a través de: - Horizontal Fiscal Equalization System (HFE) - Pagos nacionales para propósitos específicos (SPP) - Pagos de Cooperación Nacional (NPP) Se distribuyen a los 8 Estados que componen Australia.	Para HFE: - Población, edad, estructura, ingreso per-cápita, impacto geográfico en los costos, población indígena, fluencia del inglés, capacidad de varias bases impositivas. Indigencia es relevante para gastos y minería para Ingresos. Para SPP: - Factor de crecimiento Aunque para SPP y NPP criterios son discrecionales.	No	HFE: Libre disposición SPP: Educación, salud, desarrollo de habilidades, discapacidad, indigencia y vivienda NPP: Salud y vivienda

Fuente: Elaboración propia

8.1.7. Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). La brecha fiscal horizontal en Ecuador y su igualación.
- Bonet, J., & Ayala-García, J. (2015). Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales en Colombia.
- Bonet, J., & Urrego, J. (2014). El Sistema General de Regalías: ¿Mejóro, empeoró o sigue igual? *Documentos de trabajo sobre economía regional*.
- Buettner, T., & Holm-Hadulla, F. (2008). Fiscal Equalization: The case of german municipalities.
- Capello, M., Airaudo, F., & Degiovanni, P. (2015). Sistema de Transferencias y Nivelación Fiscal. Una Comparación.
- Clemens, J., & Veldhuis, N. (2013). Federalism and fiscal transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland
- Herrera, P. (2008). PERÚ: HACIA UN SISTEMA DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES CON CRITERIOS DE EQUIDAD HORIZONTAL.
- Langer, S., & Korzhenevych, A. (2018). Equalization transfers and the pattern of municipal spending: An investigation of the flypaper effect in Germany.

8.2. ENCUESTA NACIONAL DE DIRECTIVOS MUNICIPALES

8.2.1. Metodología de la Encuesta nacional a directivos municipales

Como una estrategia para triangular los hallazgos que aparecen en los capítulos relativos a decisiones financieras (Capítulo 5) y uso de instrumentos de planificación estratégica en municipios (Capítulo 4), el proyecto consideró el diseño y el levantamiento de una encuesta electrónica destinada a tomadores de decisión financiera de todos los municipios del país (N = 345 municipios). En particular fueron invitados a participar alcaldes(as), SECPLAN, Administradores Municipales y Directores de Administración y Finanzas. Además, se abrió la participación a otros actores relevantes en materia de toma de decisiones financieras al interior de las municipalidades, como las jefaturas de Tesorería y jefaturas de Rentas, entre otros. Los cargos considerados aparecen detallados en la Tabla 8.4.

Tabla 8.4. Cargos cuya participación fue considerada en la encuesta nacional a directivos municipales.

Cargo del directivo municipal
Alcalde(sa)
Secretario(a) Comunal de Planificación (SECPLAN)
Administrador(a) Municipal
Director(a) de Administración y Finanzas (DAF)
Jefatura del Departamento o Unidad de Patentes
Jefatura del Departamento o Unidad de Tesorería
Jefatura del Departamento o Unidad de Servicios Generales
Jefatura del Departamento o Unidad de Rentas
Jefatura del Departamento o Unidad de Adquisiciones
Jefatura del Departamento o Unidad de Contabilidad y Presupuesto
Jefatura del Departamento o Unidad de Personal
Jefatura de otro departamento o unidad relativo a la gestión financiera de su municipio
Jefatura de otro departamento o unidad no relativo a la gestión financiera de su municipio

Fuente: Elaboración propia

La encuesta online se envió vía correo electrónico a todos los cargos mencionados en la Tabla 8.4., al menos 3 veces en el periodo de un mes. Además, algunos de los municipios y cargos fueron contactados telefónicamente durante ese periodo para recordarles que contestaran la encuesta y, por último, la Asociación Chilena de Municipalidades la publicó en un banner de su página web.

La encuesta consistió, primero, en preguntas de caracterización, tales como el cargo que ocupa el(la) funcionario(a) en el municipio, el municipio al que pertenece, sus años de experiencia, nivel educativo, grado de capacitación financiera, edad, sexo, condición contractual y si fue escogido por concurso público, entre otras preguntas. Segundo, se consideraron también preguntas acerca de la importancia efectiva de asuntos específicos para la gestión financiera del municipio, e importancia efectiva de diversos instrumentos de planificación. En tercer lugar, el cuestionario consideró preguntas de conocimiento financiero, siguiendo preguntas estandarizadas de la OECD al respecto. En cuarto lugar, se incorporaron 4 experimentos de viñeta, con distintos escenarios y situaciones aleatorias. En este tipo de preguntas, al participante de la encuesta se le

asignó solo uno de los distintos escenarios experimentales (los experimentos se detallan en la sección de resultados).

A continuación, se detallan los experimentos 1 y 2, que tienen relación con el uso del instrumento del PLADECO. En la sección 5.5.2. de la metodología del capítulo 5, se explican los experimentos 3 y 4 que tienen relación con la toma de decisiones financieras dentro de los municipios en distintos escenarios hipotéticos.

8.2.1.1. Experimento 1:

El primero de los experimentos consistió en el uso del instrumento PLADECO sin y con un plan concreto de acción:

Situación **sin** un plan concreto de acción:

“Durante este año, usted y los(as) directivos(as) de su institución son instados(as) por la SUBDERE a usar de forma efectiva el PLADECO de su comuna para la gestión de su municipio.

Le invitan a usarlo siguiendo las estrategias regulares que su municipio tiene para este efecto. Usted y los(as) directivos de su institución aceptan la invitación de la SUBDERE.”

Situación **con** un plan concreto de acción:

“Durante este año, usted y los(as) directivos(as) de su institución son instados(as) por la SUBDERE a usar de forma efectiva el PLADECO de su comuna para la gestión de su municipio.

Le invitan a usarlo siguiendo las estrategias regulares que su municipio tiene para este efecto y además participando de un nuevo programa de la SUBDERE que permite a su municipio desarrollar un plan de acción concreto para la implementación de su PLADECO. Dicho plan de acción considera proyectos y acciones específicas, responsables y plazos de ejecución de estos proyectos y acciones, e indicadores de gestión que miden efectivamente el cumplimiento de su PLADECO. Usted y los(as) directivos de su institución aceptan la invitación de la SUBDERE y su municipio participa del programa.”

Posteriormente, se le solicitaba al funcionario responder, según la situación descrita, qué tan probable era que utilizara el PLADECO para ejercer las siguientes funciones en su dirección, departamento o unidad municipal (en una escala de “Nada probable”, “Poco probable”, “Bastante probable” y “Muy probable”):

1. Diseñar estrategias, planes y procesos
2. Priorizar y asignar recursos
3. Delegar y designar tareas y responsabilidades
4. Establecer metas y evaluar resultados

8.2.1.2. Experimento 2:

El segundo de los experimentos consistió en el uso del instrumento del PLADECO con y sin alineamiento político, es decir, si el(la) alcalde(sa) de su comuna fuera reelecto(a) o no fuera reelecto, respectivamente.

Situación **con** alineación política:

El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) es uno de los instrumentos de planificación comunal con el que cuentan los municipios y contempla las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y promover su avance social, económico y cultural.

Suponga que su municipio cuenta con un PLADECO que fue desarrollado a comienzos del periodo alcaldicio actual (2016-2020) y que el año 2020 su alcalde(sa) es reelecto(a)

Situación **sin** alineación política:

El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) es uno de los instrumentos de planificación comunal con el que cuentan los municipios y contempla las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y promover su avance social, económico y cultural.

Suponga que su municipio cuenta con un PLADECO que fue desarrollado a comienzos del periodo alcaldicio actual (2016-2020) y que el año 2020 su alcalde(sa) no es reelecto(a)

Posteriormente, se le solicitaba al funcionario responder, al igual que en el experimento anterior, y siempre según la situación descrita, qué tan probable era que utilizara el PLADECO para ejercer las siguientes funciones en su dirección, departamento o unidad municipal (en una escala de “Nada probable”, “Poco probable”, “Bastante probable” y “Muy probable”):

1. Diseñar estrategias, planes y procesos
2. Priorizar y asignar recursos
3. Delegar y designar tareas y responsabilidades
4. Establecer metas y evaluar resultados

8.2.1.3. Experimento 3

El tercer experimento consistió en cómo creía el funcionario que debía distribuirse el gasto de su municipio entre 6 distintas áreas de gestión (gestión interna, servicios a la comunidad, programas sociales, actividades municipales, programas culturales y programas recreacionales) en función de un escenario hipotético planteado. Este experimento contaba con 3 escenarios (a cada participante de la encuesta le tocó **solo un escenario de forma aleatoria**):

- Escenario 1: El(la) funcionario(a) sabía que el(la) alcalde(sa) de su municipio iba a la reelección.
- Escenario 2: El(la) funcionario(a) no sabía si el(la) alcalde(sa) de su municipio iba o no a la reelección.
- Escenario 3: El(la) funcionario(a) sabía que el(la) alcalde(sa) no iba a la reelección.

Y en función de cada escenario hipotético planteado se le preguntaba al encuestado cómo debía gastarse el presupuesto en función de las 6 áreas de gestión mencionadas.

La pregunta planteada en la encuesta era:

Escenario 1: El(la) funcionario(a) sabía que el(la) alcalde(sa) de su municipio iba a la reelección.

El gasto del sector municipal se desagrega en seis áreas de gestión: gestión interna, servicios a la comunidad, programas sociales, actividades municipales, programas culturales y programas recreacionales.

A usted le encargan priorizar y distribuir el gasto para el presupuesto de su municipio del año 2020, entre las seis áreas de gestión anteriormente señaladas. Su propuesta de priorización y distribución de gasto influirá efectivamente en la posterior formulación del presupuesto municipal del año 2020.

Cabe destacar que el año 2020 habrá elecciones municipales. **Usted sabe** que el(la) alcalde(sa) de su municipio va a la reelección

Escenario 2: El(la) funcionario(a) no sabía si el(la) alcalde(sa) de su municipio iba o no a la reelección.

El gasto del sector municipal se desagrega en seis áreas de gestión: gestión interna, servicios a la comunidad, programas sociales, actividades municipales, programas culturales y programas recreacionales.

A usted le encargan priorizar y distribuir el gasto para el presupuesto de su municipio del año 2020, entre las seis áreas de gestión anteriormente señaladas. Su propuesta de priorización y distribución de gasto influirá efectivamente en la posterior formulación del presupuesto municipal del año 2020.

Cabe destacar que el año 2020 habrá elecciones municipales. Usted **no sabe** si el(la) alcalde(sa) de su municipio va o no a la reelección

Escenario 3: El(la) funcionario(a) sabía que el(la) alcalde(sa) no iba a la reelección.

El gasto del sector municipal se desagrega en seis áreas de gestión: gestión interna, servicios a la comunidad, programas sociales, actividades municipales, programas culturales y programas recreacionales.

A usted le encargan priorizar y distribuir el gasto para el presupuesto de su municipio del año 2020, entre las seis áreas de gestión anteriormente señaladas. Su propuesta de priorización y distribución de gasto influirá efectivamente en la posterior formulación del presupuesto municipal del año 2020.

Cabe destacar que el año 2020 habrá elecciones municipales. Usted sabe que el(la) alcalde(sa) de su municipio no va a la reelección

Posteriormente, se le solicitaba al funcionario responder, según la situación descrita, cómo creía que debieran distribuirse porcentualmente los gastos de su municipio para el año 2020.

Para ello, el encuestado debía fijar un valor de porcentaje, donde cada barra de asignación de gasto iba desde "0" (0% de gasto del presupuesto en esa área) a "100" (100% de gasto del presupuesto en esa área), donde los porcentajes asignados debían sumar 100% entre las seis áreas de gestión:

1. Gestión interna
2. Servicios a la comunidad
3. Actividades municipales
4. Programas sociales
5. Programas recreacionales
6. Programas culturales

8.2.1.4. Experimento 4

El cuarto y último experimento consistió en consultar cuán distinto creía el(la) funcionario(a) que sería el saldo inicial de caja informado a la Contraloría respecto del saldo inicial de caja efectivo de su municipio en función de un escenario hipotético planteado. El experimento contaba de dos escenarios posibles, que se distribuían aleatoriamente entre los participantes de la encuesta (a cada participante de la encuesta le tocó **solo un escenario de forma aleatoria**):

- Escenario 1: La cifra estimada solo era informada a la Contraloría y a todas aquellas entidades a las que el municipio reporta esta información, tal como ocurre regularmente.
- Escenario 2: La cifra estimada era informada a las mismas instituciones del escenario 1, pero además el monto era publicado en una nueva plataforma web que facilitaba el acceso, la visualización y la comprensión de datos sobre finanzas y presupuesto municipales a la ciudadanía.

La pregunta planteada en la encuesta era:

Escenario 1:

El saldo inicial de caja representa los fondos que son de propiedad del municipio al comienzo de cada año. Por diversas razones, es posible que el saldo inicial de caja estimado en los presupuestos municipales no se ajuste al saldo inicial de caja efectivo de los municipios.

Usted, junto con otros colegas de su municipio, deben estimar el saldo inicial de caja para el presupuesto municipal del año 2020. La cifra estimada solo será informada a la Contraloría y a todas aquellas entidades a las que el municipio reporta esta información, tal como ocurre regularmente.

Escenario 2:

El saldo inicial de caja representa los fondos que son de propiedad del municipio al comienzo de cada año. Por diversas razones, es posible que el saldo inicial de caja estimado en los presupuestos municipales no se ajuste al saldo inicial de caja efectivo de los municipios.

Usted, junto con otros colegas de su municipio, deben estimar el saldo inicial de caja para el presupuesto municipal del año 2020. La cifra estimada será informada a la Contraloría y a todas aquellas entidades a las que el municipio reporta esta información, tal como ocurre regularmente. Además, el monto será publicado en una nueva plataforma web que facilita el acceso, la visualización y la comprensión de datos sobre finanzas y presupuesto municipales por parte de la ciudadanía.

Posteriormente, se le solicitaba al funcionario responder, según la situación descrita, cuán distinto creía que sería el saldo inicial de caja informado a la Contraloría respecto del saldo inicial de caja efectivo de su municipio. Suponiendo que la cifra informada es 100, debía indicar cuánto sería el monto efectivo del saldo de caja en una escala de 0 a 200.

8.2.1.5. Descripción de los registros de la encuesta nacional de funcionarios municipales en gestión financiera

Esta base se compone de 543 registros, provenientes de 186 comunas, de los cuales 10 funcionarios(as) (1,8%) decidieron no participar de la encuesta.

Respecto a los cargos de los funcionarios que respondieron la encuesta, se puede ver que el mayor porcentaje (47%) lo componen cargos diferentes a los Administradores Municipales (que representan el 13%), alcaldes(as) (1,7%), DAF (24%) y SECPLAN (13,7%). Sobre los otros cargos que representan la muestra estudiada (237), 76,37% son funcionarios que cumple funciones de jefatura, y el 23,6% registra no ser jefe(a) de departamento o unidad. Por lo tanto, del total, 467 encuestados declararon cumplir funciones de jefatura (cuyos cargos se encuentran más expuestos a la toma de decisiones financiera dentro de su municipio).

Los funcionarios que han respondido la encuesta son mayormente hombres (68%) que mujeres (32%). En la Tabla 8.5, se observan diversas estadísticas descriptivas de la muestra.

Tabla 8.5. Estadísticas descriptivas de la muestra.

Variable	N	Porcentaje	Promedio
Cargo			
Administrador(a) Municipal	69	13.14%	-
Alcalde(sa)	9	1.71%	-
Director(a) de Administración y Finanzas	127	24.19%	-
Otro cargo	248	47.24%	-
Secretario(a) Comunal de Planificación	72	13.71%	-
Total	525	100.00%	-
Sexo			
Hombre	165	63,22%	-
Mujer	96	36,78%	-
Total	261		-
Años de experiencia			
Como actual directivo municipal	257	-	9,19 años
Como directivo (en algún periodo)	256	-	11,36 años
En municipios (en algún periodo)	265	-	16,52 años
Educación			
Doctorado	1	0.38%	-
Educación Media	2	0.76%	-
Magíster	56	21.21%	-
Título Profesional Universitario	182	68.94%	-
Título Técnico de Nivel Superior	23	8.71%	-
Total	264	100%	-
Concurso público			
Sí	123	52.69%	-
No	137	47.31%	-
Total	260	100%	-

Tipo de contrato				
	Planta	240	91.95%	-
	Honorarios	1	0.38%	-
	Contrata	20	7.66%	-
	Total	261	100%	-

Fuente: Elaboración propia

8.2.2. Resultados de la Encuesta respecto a la eficacia y factibilidad de algunas propuestas

Cuando a los encuestados (N = 337) se les pidió evaluar las siguientes propuestas (descritas en la Tabla 8.6 y en la Tabla 8.7) para mejorar el sistema financiero municipal del país en términos de su eficacia y factibilidad (en escalas de 1: Muy baja a 5: Muy alta) se observa que la medida con mayor percepción de eficacia es “Implementar un sistema único administrativo y contable en municipios” y la segunda mayor es “Fortalecer la institucionalidad para mejorar controles internos efectivos en los municipios”, con una valoración promedio de 4,26 y 4.23 respectivamente. La medida con menor eficacia percibida es “Fortalecer legislación de concesiones para facilitar alianzas público-privadas” con una valoración de 3,79.

Tabla 8.6. Valoración de la eficacia al evaluar distintas propuestas para mejorar el sistema financiero municipal del país

Eficacia	Promedio	Desviación estándar
Fortalecer legislación de concesiones para facilitar alianzas público-privadas	3,79	1.01
Desarrollar institucionalidad que promueva el asociativismo municipal con fines específicos de aumento de recursos y/o disminución de costos en municipios	3,88	1.01
Crear un Fondo Común Municipal 2.0 que financie la entrega de servicios a la comunidad con estándares comunes	4,16	0.99
Fortalecer la institucionalidad del Fondo Común Municipal para dotarlo de mayor autonomía técnica	4,13	0.85
Implementar un sistema único administrativo y contable en municipios	4,26	0.95
Fortalecer la institucionalidad para mejorar controles internos efectivos en los municipios	4,23	0.90
Perfeccionar reglamentación y sistemas de información de PLADECOS y presupuestos	3,92	0.98

Fuente: Elaboración propia.

De forma similar, la medida con mayor factibilidad percibida por los encuestados es “Fortalecer la institucionalidad para mejorar controles internos efectivos en los municipios” con una valoración de 3,57. La segunda mayor en cuanto a factibilidad declarada es la medida de “Perfeccionar reglamentación y sistemas de información de PLADECOS y presupuestos” con una valoración de 3,50. Por su parte, la medida con menor factibilidad percibida es “Crear un Fondo Común Municipal 2.0 que financie la entrega de servicios a la comunidad con estándares comunes” con una valoración de 3,11. Cabe notar que los promedios de la medida de factibilidad varían menos entre medida que los promedios de la medida de eficacia.

Tabla 8.7. Valoración de la factibilidad al evaluar distintas propuestas para mejorar el sistema financiero municipal del país

Factibilidad	Promedio	Desviación estándar
Fortalecer legislación de concesiones para facilitar alianzas público-privada	3,13	1.01
Desarrollar institucionalidad que promueva el asociativismo municipal con fines específicos de aumento de recursos y/o disminución de costos en municipios	3,19	1.04
Crear un Fondo Común Municipal 2.0 que financie la entrega de servicios a la comunidad con estándares comunes	3,11	1.17
Fortalecer la institucionalidad del Fondo Común Municipal para dotarlo de mayor autonomía técnica	3,22	1.07
Implementar un sistema único administrativo y contable en municipios	3,47	1.23
Fortalecer la institucionalidad para mejorar controles internos efectivos en los municipios	3,57	1.04
Perfeccionar reglamentación y sistemas de información de PLADECOS y presupuestos	3,50	1.02

Fuente: Elaboración propia.

8.3. ESTUDIO DE CASOS DEL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL

8.3.1. Pauta de preguntas

8.3.1.1. MOTIVACIONES

1. ¿Cuál fue la motivación para crear/unirse a esta asociación?
 - a. ¿Qué motivó a su municipio a asociarse con otros municipios?
 - i. Programas o fondos de la SUBDERE
 - ii. ¿Rol de la SUBDERE?
 - iii. Aumentar ingresos
 - iv. Disminuir costos
 - v. Ser reelecto / motivaciones políticas
 - b. ¿Cuáles eran las expectativas originales cuando decidieron crear la asociación? ¿Qué esperaban lograr?
 - c. ¿Tenían metas concretas en la parte financiera? ¿Cuáles eran? (ej.: disminuir costos en un x%, aumentar ingresos en un x%, aumentar la tasa de aprobación de proyectos FNDR en x%). ¿Cómo se definieron las metas?
 - d. ¿Se hizo algún diagnóstico inicial en la parte financiera? ¿Es posible acceder a ese diagnóstico?

8.3.1.2. FUNCIONAMIENTO Y EFECTOS FINANCIEROS

2. ¿Cuáles son los principales proyectos, o tipos de proyectos, que desarrolla la asociación?
 - a. ¿Cómo se definen los proyectos que se van a desarrollar?
 - b. ¿Cómo se financian estos proyectos?
 - c. ¿Qué problemas han tenido al momento de levantar recursos para financiar los proyectos o actividades?
 - d. ¿Qué otros problemas han tenido en el desarrollo de los proyectos? ¿Cómo los han resuelto?
 - i. Capacidades (RRHH) de la secretaría ejecutiva o de terceros
 - ii. Conflictos entre municipios (financieros, políticos)
 - iii. Conflictos con la comunidad
3. ¿Cuáles son los principales beneficios que ha traído la asociación a los municipios participantes? ¿Y a su municipio?
4. Ahora específicamente en la parte financiera, ¿cuáles han sido los efectos financieros de esta asociación?
 - a. ¿Se cumplieron las expectativas y metas iniciales? ¿y sus metas? ¿En qué medida sí o no? ¿Por qué?
 - b. ¿Cuál diría usted que ha sido el efecto para su municipio de ser parte de esta asociación, en comparación con la situación previa, respecto de (...)?
 - i. Disminución de costos (ej.: negociación con proveedores, almacenamiento, distribución, asesoría técnica especializada, costos de transacción etc.).
 - ii. Aumento de ingresos propios permanentes.
 - iii. Aumento de inversión pública (FNDR, otros).
 - iv. Aumento de inversión privada (¿cómo lo miden?).
 - v. Cumplimiento de otros objetivos financieros de la asociación (*ver estatutos*).

- c. ¿Diría usted que estos efectos son equivalentes para el resto de los municipios de la asociación?
¿De qué depende que los efectos sean mayores o menores?
- d. ¿Cómo miden o controlan estos resultados financieros?
 - i. Indicadores
 - ii. Periodicidad
 - iii. Responsable de la medición
- e. ¿Cómo se difunden los resultados financieros entre los socios? ¿Y a la comunidad?

8.3.1.3. RECOMENDACIONES

- 5. Aprendizajes y recomendaciones
 - a. ¿Recomendaría usted a otros municipios asociarse para lograr objetivos financieros? ¿Por qué?
 - b. ¿Qué hubiera hecho distinto si volviera a construir/unirse a esta asociación?
 - i. ¿Qué cambiaría respecto a la estructura organizacional?
- 6. ¿Qué hace falta para que las asociaciones de municipios logren sus metas en el ámbito financiero?
 - i. Cambios en el marco legal (beneficios y costos de la figura legal)
 - ii. Incentivos
 - iii. Capacidad administrativa/técnica de los municipios.
 - iv. Capacidad administrativa/técnica de la asociación: tamaño, formación del equipo, especialización, recursos, etc.
 - v. Apoyo administrativo, financiero, técnico por parte de SUBDERE u otros
- 7. ¿Cuáles son los aprendizajes que usted rescata de esta experiencia de asociatividad, que no hayamos mencionado antes?
 - i. Facilitadores / Buenas prácticas (experiencias replicables)
 - ii. Obstaculizadores / Propuestas de solución

8.3.2. Caso de estudio 1: Asociación de Los Ríos

Esta organización nace el 21 de marzo de año 2005 con el propósito de materializar el proyecto financiado por el Gobierno de Chile a través del Banco Alemán KFW “Manejo Integral de Residuos Sólidos Región de Los Lagos”, que pretendía la construcción de tres rellenos sanitarios y estaciones de transferencia respectivas, además de su infraestructura y equipamiento asociado, en las provincias de Llanquihue, Osorno y Valdivia de la antigua división territorial. Con la creación de la XIV Región de Los Ríos en octubre de año 2007, la agrupación se pasó a denominar “Asociación de Municipios Región de Los Ríos para el proyecto Manejo Integral de Residuos Sólidos”⁵³.

La Asociación como organización con personalidad jurídica de derecho privado y sin fines de lucro, se constituye como tal el 9 de julio de 2012 y se inscribe legalmente el 3 de septiembre de 2012, con una duración de 10 años, prorrogable por iguales períodos a menos que se disuelva por acuerdo de la mayoría absoluta de la Asamblea extraordinaria. Agrupa a la totalidad de municipios de la Región, siendo presidida por la alcaldía de Valdivia desde el año 2005 a la fecha. A la directiva actual pertenecen también los alcaldes de Rio Bueno

⁵³ Fuente: <http://asociacionlosrios.cl/quienes-somos/>

(tesorero), Los Lagos (vicepresidente), Corral (secretario) y La Unión (director). El directorio es elegido por tres años, pudiendo ser reelectos de acuerdo con los estatutos vigentes.

Para su funcionamiento la Asociación cuenta con una Asamblea, un Directorio, una Secretaría Técnica y un Comité Técnico Asesor.

- **Asamblea:** Es el máximo órgano rector de la Asociación. Está constituido por todos los(as) alcaldes(as) de las Municipalidades integrantes y es la instancia superior de toma de decisiones. El quórum para sesionar es la mayoría absoluta de los socios, mientras que el quórum para llegar a acuerdos es la mayoría de los asistentes con derecho a voto. En caso de empate, dirime el presidente. Sólo tienen derecho a voto los municipios que se encuentren al día en las cuotas ordinarias y extraordinarias. El resto de los municipios tiene derecho sólo a voz, al igual que los concejales que asistan a las asambleas.
- **Directorio:** Es el órgano colegiado e instancia directiva de toma de decisiones y administración de la Asociación. Según los Estatutos, el presidente del Directorio, lo es también de la Asociación y tiene la representación de ésta. El actual Directorio de la Asociación fue elegido por unanimidad en junio de 2016. Al igual que en el caso de la Asamblea, el quórum para sesionar es la mayoría absoluta de sus miembros, mientras que el quórum para llegar a acuerdos es la mayoría absoluta de los miembros presentes.
- **Comité Técnico Asesor:** Su principal función es velar por el cumplimiento de los objetivos y actividades del Plan de Gestión Anual de la Asociación, principal instrumento de gestión de la Asociación. Tiene un carácter puramente técnico y gerencial, siendo coordinado y dirigido por el Secretario Ejecutivo. Está compuesto por la Secretaría Técnica de la Asociación y un funcionario representante de cada municipio socio y se reúne periódicamente para analizar diversas materias de carácter técnico, las cuales posteriormente son llevadas para la toma de decisiones final de la Asamblea o el Directorio. En la práctica, está compuesto mayoritariamente por profesionales de las áreas de medio ambiente o de aseo y ornato de los municipios socios.
- **Secretaría Técnica:** Es el organismo técnico de la Asociación. Tiene por función apoyar a los municipios en las temáticas de residuos sólidos y gestión ambiental e implementar técnica y administrativamente los acuerdos y decisiones emanadas de la Asamblea y el Directorio.

Durante el año 2018, se realizaron dos reuniones de Asamblea, una reunión de directorio y seis reuniones del Comité Técnico Asesor. El 2017, hubo dos reuniones de Asamblea, dos de directorio y cuatro de Comité Técnico Asesor.

8.3.2.1. Secretaría Técnica

Está compuesta por un Secretario Ejecutivo, una contadora auditora, un ingeniero comercial como jefe de finanzas, un conductor y un periodista. Los estatutos de la Asociación fijan los cargos de Secretario Ejecutivo, Jefe de Finanzas y Jefe Técnico; si bien a la fecha, el secretario ejecutivo está ejerciendo además el rol de Jefe Técnico.

De acuerdo a los estatutos, el Jefe Técnico es el o la responsable de apoyar en la elaboración de la cartera de proyectos identificados y priorizados para su postulación a fondos públicos y otras fuentes relacionadas; la formulación de proyectos; la elaboración de bases de licitación de proyectos; inspeccionar la ejecución de proyectos; la rendición técnica de proyectos; asesorar a la realización de proyectos municipales y asociativos;

asesorar, controlar y hacer seguimiento a estudios y/o declaraciones de impacto ambiental de proyectos de infraestructura sanitaria para el manejo de residuos sólidos y la gestión ambiental; asesorar, controlar y hacer seguimiento a proyectos de construcción y operación de infraestructura sanitaria para el manejo de RSD.

El Secretario Ejecutivo, de acuerdo con los estatutos, es designado por el Directorio por mayoría absoluta y es removido por el mismo, previo acuerdo de la Asamblea (extraordinaria). El Secretario Ejecutivo propone la estructura de cargos y funciones de la Asociación y contrata a los profesionales, técnicos y administrativos, previo acuerdo del Directorio y en conformidad al Plan Anual de Trabajo y su Presupuesto.

La remuneración del Secretario Ejecutivo corresponde a cerca de 3 millones de pesos mensuales bruto, más bonos por cumplimiento de metas en algunos meses del año. En conformidad a la ley que rige a las asociaciones municipales (Ley N°20.527), todo el personal de la secretaría técnica se rige por el código del trabajo, a excepción del periodista que se incorpora como persona natural contratada a honorarios. El gasto total en personas, sin considerar contrataciones esporádicas ni bonos, corresponde a \$6.851.965 mensuales brutos.

Tabla 8.8: Remuneraciones mes de marzo de 2019

Cargo o función	Calificación profesional o formación	Unidad monetaria	Remuneración bruta mensualizada	Remuneración líquida mensualizada
CHOFER/SUPERVISOR	Conductor	Pesos	1.002.550	808.003
JEFE FINANZAS	Ingeniero comercial	Pesos	1.700.000	1.358.313
CONTADORA	Contador Auditor	Pesos	572.875	464.773
SECRETARIO EJECUTIVO	Ingeniero Civil Industrial	Pesos	3.076.540	2.517.320
ASESOR COMUNICACIONAL	Periodista	Pesos	500.000	450.000

Fuente: Portal de Transparencia Activa

8.3.2.2. Proyectos

El proyecto general de la Asociación contempla la creación de un sistema de manejo integral de residuos sólidos domiciliarios en la Región de Los Ríos, y busca garantizar que la recolección, el transporte y la disposición final de los residuos sólidos se efectúen de manera adecuada, preservando la salud pública, el medio ambiente y los recursos naturales.

De acuerdo con las rendiciones de la secretaría ejecutiva de la Asociación, en los últimos dos años se desarrollan cuatro proyectos principales y otras actividades complementarias. Estos son los siguientes⁵⁴:

- **Relleno Sanitario Regional:** consiste en la construcción de un relleno sanitario de nivel regional, que amplía el actual relleno existente en la comuna de Valdivia. Este proyecto obtuvo la RATE RS (Resultado de Análisis Técnico Económico con recomendación favorable y sin observaciones) a fines del año 2017, y en 2018 se asignaron 13.800 millones de pesos a la construcción del relleno con cargo al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). En agosto de 2018 se comienza la elaboración del Convenio Mandato entre el GORE de Los Ríos y el Municipio de Valdivia, que es designado Unidad Técnica de la Licitación. A enero de 2019, el Convenio estaba pendiente de toma de razón por parte de la Contraloría

⁵⁴ Rendición Anual de Cuentas de la Secretaría Ejecutiva, enero de 2019 y enero de 2018.

Regional, para luego proceder a la licitación. La información levantada en las entrevistas y en la web de mercado público indica que dicha licitación no se ha concretado a la fecha de publicación del presente informe.

- **Planta Regional de Reciclaje:** consiste en la instalación de una planta de reciclaje a nivel regional, también ubicada en la comuna de Valdivia. El año 2017 el proyecto se llamaba “Planta Regional de Reciclaje y Red de Puntos Limpios”, sin embargo, éstos no se mencionan en la cuenta de la Asociación del año 2018 (realizada en enero de 2019). Este proyecto también obtuvo su RATE RS a fines de 2017, sin embargo, no ha obtenido financiamiento debido a observaciones técnicas al modelo de negocios por parte de la Intendencia y el CORE. Para subsanar algunas de ellas, la Asociación suscribió en agosto de 2018 un convenio marco de colaboración con la Asociación Metropolitana de Municipalidades de Santiago Sur para la Gestión Ambiental y de Residuos (MSUR), cuyo objeto es establecer un espacio de colaboración horizontal entre MSUR y la Asociación para el desarrollo de políticas medioambientales. MSUR revisó y apoyó la viabilidad económica del proyecto, en tanto la Asociación de Los Ríos firmó acuerdos de compra y convenios de cooperación y colaboración con entidades como Cristalerías Toro SPA, Reciclados Industriales SA y la Compañía Nacional de Reciclaje CONARE, todos en noviembre de 2018. En diciembre de 2018, el proyecto fue incluido en la cartera de proyectos de la Región “priorizados” para ejecución el año 2019, mientras que en febrero de 2019 el Presidente de la República mencionó la construcción de un centro de reciclaje como parte del Plan de Desarrollo Regional de Los Ríos.
- **Cierre de vertederos comunales:** consiste en el apoyo mediante estudios, diseño y preparación de Términos Técnicos de Referencia (TTR) para las obras de cierre de los vertederos comunales, cuyo plazo de autorización sanitaria está próximo a vencer. El proyecto se menciona en la rendición de cuentas para el año 2017, no aparece en la rendición del año 2018. También es mencionado en algunas de las entrevistas como parte del apoyo recibido desde la Asociación.
- **Trabajos con maquinaria de la Asociación:** consiste en el apoyo a los municipios socios con maquinaria pesada y servicios de transporte de residuos. Durante el año 2018, la secretaría ejecutiva da cuenta de préstamo de contenedores metálicos, camiones, transporte de desechos electrónicos, traslado de residuos sólidos domiciliarios para localidades aisladas, campañas comunales de reciclaje. Este proyecto es mencionado por los entrevistados, si bien sólo Paillaco reconoce haber sido beneficiado últimamente con este apoyo.
- **Postulación a fondos y difusión:** incluye la participación en ferias de reciclaje, actividades de difusión en medios locales, reuniones y gestiones con servicios públicos, postulación a fondo de reciclaje (no financiado), postulación a financiamiento SUBDERE para dos profesionales de la Asociación (financiado), plan de mantención a la flota y equipamiento de la Asociación.

8.3.2.3. Ejecución Financiera

La operación de la Asociación se financia principalmente a través de las cuotas de sus asociados y en menor medida, con fondos de Asistencia Técnica de la SUBDERE. En total, el año 2018 la Asociación presentó el siguiente balance:

Tabla 8.9: Presupuesto, ingresos y gastos de la Asociación de Residuos Sólidos

Período	PRESUPUESTO O proyectado	INGRESOS CUOTAS	INGRESOS SUBDERE	TOTAL INGRESOS	GASTOS	SALDO EN CAJA (diciembre)
Año 2017	\$154.621.432	\$141.116.926	\$ -	\$141.116.926	\$133.072.009	\$ 89.144.337
Año 2018	\$160.028.400	\$113.631.832	\$ 40.800.000	\$154.431.832	\$136.715.274	\$ 119.598.387

Fuente: Rendiciones Secretaría Ejecutiva, años 2018 y 2019 (enero de cada año)

De acuerdo con las rendiciones de la secretaría ejecutiva, la Asociación mantiene sus gastos por debajo de sus ingresos, con un importante saldo de caja al final de cada período analizado. Un elemento para destacar es que efectivamente la Asociación mantiene un saldo positivo, al menos en los dos últimos años a los que se pudo acceder.

El saldo en caja es alto comparado con el presupuesto anual, y se explica como producto del “pago responsable de cuotas” de los municipios y por “ingresos obtenidos por la gestión con la maquinaria de la Asociación (enajenación y arriendo)”⁵⁵. Estos últimos no se integran en las rendiciones de los ingresos percibidos, tampoco la enajenación o arriendo de maquinaria es mencionado por ninguno de los entrevistados como parte de la gestión de la Asociación. Al contrario, para uno de los entrevistados los “recursos empozados en la cuenta corriente” darían cuenta de una gestión deficiente por parte de la secretaría ejecutiva.

“Hoy día no saca nada la asociación en tener recursos empozados en las cuentas corrientes y no aplicarlo en esto que era el espíritu inicial. (¿Y sucede eso, tienen recursos estacionados?) Sí, o sea, no sé si será porque todavía no han ejecutado algunas cosas, pero si se arma un presupuesto anual en el cual contempla esto, deberían los recursos ir a la par con el gasto, o sea, los ingresos a la par con el gasto.” (Municipio 1).

El comportamiento de pago de los municipios varía entre los dos años. En el 2017, se alcanzó el monto total de ingresos proyectados por concepto de cuotas, que se completó gracias al pago de deudas de arrastre de algunos municipios. En cambio, el 2018 se alcanzó un 81% del pago de cuotas. Todos los entrevistados coinciden en señalar que el costo de pertenencia a la Asociación no se condice con los beneficios que obtienen de ella. Uno de ellos reconoce que dejan el pago de las cuotas de esta Asociación “para el final”, al contrario de las cuotas de otras Asociaciones a las que pertenecen y que les resultan más útiles. Esto podría explicar en parte el menor cumplimiento observado en 2018, en especial por la demora en la aprobación del proyecto de planta de reciclaje regional y el fin de los proyectos de cierre de vertederos comunales.

La rendición anual no da cuenta de los ingresos y gastos vinculados a los proyectos que se financian vía FNDR, ya que estos recursos ingresan directamente a los Municipios, que son la Unidad Técnica de cada proyecto ejecutado al interior de su territorio.

El detalle de los gastos presupuestados y ejecutados en 2018 observado en la Tabla siguiente, da cuenta de una sobreestimación de presupuesto (o subejecución de gastos) en materia de viáticos y horas extra del personal, alimentos, materiales de oficina, caja chica y servicios básicos. Estos ítems no necesariamente causan un impacto en la gestión de la Asociación, sin embargo, se observa subejecución en otras áreas como publicidad

⁵⁵ Rendición Anual de la Secretaría Técnica, enero 2019.

y difusión, seguros, capacitaciones, asesorías y adquisición de activos, que podrían afectar negativamente la calidad de la gestión de la secretaría ejecutiva. Esta idea se ve reforzada en las entrevistas, donde la evaluación general del desempeño de la secretaría ejecutiva es negativa.

Finalmente, hay áreas en las que el gasto superó levemente el presupuesto inicial, vinculadas al combustible y al servicio de mantenimiento de la maquinaria y vehículos de la Asociación.

Tabla 8.10: presupuesto y ejecución año 2018 asociación residuos sólidos.

Nº	ITEM	PRESUPUESTO (\$)	GASTOS (\$)
1	REMUNERACIONES		
1.1	Sueldos Personal Asociación	72.336.000	71.802.667
1.2	Honorarios Personal Aseo Oficina	572.000	571.996
1.3	Aporte Patronal	3.500.000	3.551.622
1.4	Aguinaldos	700.000	700.000
1.5	Viáticos personales de la Asociación	5.800.000	3.584.000
1.6	Horas extras personal de la Asociación	3.200.000	1.752.536
1.7	Bonos de gestión	7.705.000	7.705.000
1.8	Otras (Provisión Indemnización)	10.192.000	0
2	REUNIONES CON ORGANISMOS Y AUTORIDADES		
2.1	Alimentos para personas ("Coffee Break" Reunión alcaldes y otros)	500.000	272.969
3	EQUIPAMIENTO PARA EL PERSONAL		
3.1	Textiles, Vestuario y Calzado	936.000	936.000
4	COMBUSTIBLES		
4.1	Combustibles y Lubricantes (Camioneta y Camiones)	10.500.000	11.160.505
5	MATERIALES DE OFICINA		
5.1	Materiales de Uso o Consumo (Tinta, Hojas, Lápices, Corchetes, Clips, etc.)	600.000	420.805
6	GASTOS COMUNES		
6.1	Servicios Básicos (Electricidad, Telefonía, Alarma, Internet, etc.)	3.120.000	2.581.635
7	MANTENIMIENTO		
7.1	Mantenimiento y Reparaciones (Vehículos, Maquinaria y Equipos)	10.350.000	12.710.542
8	PROMOCIÓN, DIFUSIÓN Y PUBLICIDAD		
8.1	Publicidad y Difusión (del Proyecto MSRS con merchandising y prensa)	607.400	291.185
9	SERVICIOS GENERALES		
9.1	Pasajes, Fletes y Bodegaje (Permisos Circulación/Patentes Vehículos)	3.200.000	2.471.600
9.2	Servicios de Suscripción y Similares (Revistas y Diarios)	200.000	95.900
10	ARRIENDOS		
10.1	Arriendos (Oficina/terrenos)	5.720.000	4.872.912
11	SEGUROS		
11.1	Servicios Financieros y de Seguros (Seguros para vehículos)	4.300.000	3.138.053
12	CURSOS, CAPACITACIONES, CONSULTORIAS, ESTUDIOS, ASESORIAS		
12.1	Asesoría Legal	6.640.000	6.874.424
12.2	Giras Técnica y similares	2.850.000	
12.3	Capacitaciones, Mantención Web y Otros	3.000.000	

Nº	ITEM	PRESUPUESTO (\$)	GASTOS (\$)
13	OTROS GASTOS EN BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO		
13.1	Caja Chica, de Representación, Protocolo y Ceremonial. Tasas y Multas	2.500.000	1.140.934
14	ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS		
14.1	Maquinas, Equipos Informáticos y Programas Informáticos	1.000.000	79.989
TOTAL AÑO 2018		\$ 160.028.400	\$ 136.715.274

Fuentes: Sitio web de transparencia activa de la Asociación (presupuesto), rendición anual 2019 (gasto).

8.3.2.4. Motivación para asociarse

Los entrevistados fueron consultados por la motivación de su municipio a permanecer en esta Asociación, atendiendo que son parte de esta desde el año 2005. También se les preguntó por las expectativas que les generaba el hecho de ser parte de esta Asociación, al momento de ingresar a trabajar en el municipio o de asumir la actual administración municipal.

Las respuestas entregadas se analizan a continuación.

a) Enfrentar un problema complejo

La principal motivación para pertenecer a esta Asociación es hacer frente a un problema común y complejo, que escapa de las capacidades de los municipios por sí mismos y que requiere de una mirada amplia en lo territorial y de largo plazo en lo temporal, como es la gestión de los residuos sólidos de cada comuna.

Los entrevistados coinciden en que las soluciones de nivel comunal o subregional están colapsadas, por lo que se requiere un esfuerzo conjunto para resolver el problema a nivel regional. Para algunos entrevistados, esta realidad hace que la asociatividad sea “inevitable”.

“Nosotros tenemos un basural aquí que lo tenemos casi... o sea, está colapsado, no tenemos donde más dejar basura.” (Municipio 2).

“Necesitamos un vertedero nuevo que pueda cumplir con las condiciones ambientales, que dé abasto para toda la región.” (Municipio 3).

“Además que está el proyecto grande de este nuevo vertedero que se va a abrir, que viene un proyecto que es un megaproyecto que se va a desarrollar en la región de Los Ríos para desarrollar este acopio de basura de una manera mucho más sustentable, con medidas más modernas en relación con los cuidados del medio ambiente, entonces a nosotros eso nos interesa. Estar y estar presentes porque somos como te digo de las comunas de la región de los Ríos, estamos todas en la misma situación.” (Municipio 3)

b) Asociativismo como un bien en sí mismo

En menor medida, se destaca el asociativismo como un valor en sí mismo que debe ser empujado por los municipios.

“Entonces yo sé que todas las asociaciones, llámese ésta de Residuos Sólidos, la asociación de municipios, todas, siempre aportan porque el trabajar en asociatividad los objetivos municipales se logran de una mejor forma.” (Municipio 3)

“Primero, creer en el concepto de asociatividad, partamos por el fondo.” (Municipio 2).

c) Motivaciones financieras: aprobación más ágil de proyectos, financiamiento “extra” FNDR y reducción de costos

Dentro de las motivaciones y expectativas en el ámbito financiero, existe la idea de contar con una mayor capacidad para conseguir financiamiento a grandes proyectos, como la instalación del vertedero regional o la adquisición de maquinaria pesada para el traslado o tratamiento de los residuos, esto de la mano de una mayor probabilidad y fluidez en la aprobación de proyectos frente al GORE. Esta fluidez estaría vinculada tanto a la existencia de una región de menor escala a la que pertenecían anteriormente (región de Los Lagos), como al hecho de presentar proyectos que se apoyarían con mayor fuerza entre todos frente al CORE.

Asimismo, la pertenencia a la asociación generó expectativas de poder reducir costos en la gestión de la basura y en el acceso a maquinaria de primer nivel, a la que no podían acceder de forma autónoma las comunas más pequeñas, para aumentar así la eficiencia en esta materia.

Otra expectativa era un aumento de la inversión pública al acceder a financiamiento “extra” destinado exclusivamente a asociaciones. Por ejemplo, montos adicionales de FNDR que financiaran proyectos asociativos, manteniendo los montos para financiar proyectos comunales.

Si bien se mencionan expectativas financieras, ninguno de los municipios consultados realizó un diagnóstico inicial de gastos en materia de tratamiento de residuos, y tampoco fijó metas concretas para la Asociación en materias financieras.

“La región obviamente, todos pensábamos y es ahí donde te conecto de que íbamos a tener más fluidez, todos pensábamos... por ser menos comunas. Pasar de la región de Los Lagos que es un conjunto inmenso de comunas a la de Los Ríos que eran 12 comunas, se suponía que todo iba a ser más fácil (...) entonces en ese sentido el tema de asociatividad se supone que es para darle (más) fuerza.” (Municipio 2)

“... era como una gran esperanza por decirlo así, como poder reducir los costos y tener nosotros maquinaria de primer nivel, poder ser más eficaces y eficientes en la recolección de basura.” (Municipio 2)

“...obviamente al generar esta asociatividad podría mejorar el pago de esta disposición final de esos residuos en esos espacios, considerando que había municipalidades que a nivel distinto de producción podían generar unos valores distintos.” (Municipio 1).

8.3.2.5. Beneficios para el municipio

Los entrevistados también fueron consultados sobre los proyectos que ellos identifican con la Asociación y los beneficios que han recibido directamente de ella. Así, identifican el acceso a servicios o bienes compartidos, especialmente camiones recolectores, chipeadoras y otros, con la pertenencia a la Asociación, si bien las

comunas consultadas señalan no haber tenido acceso a estos beneficios últimamente. Asimismo, identifican el proyecto de ampliación del actual vertedero de Valdivia y el proyecto de creación de una planta de reciclaje con la Asociación de Los Ríos, proyectos que -se espera- ayuden a resolver el problema de manejo de desechos que hoy enfrenta la región. Finalmente, uno de ellos menciona los Puntos Limpios como parte de los proyectos desarrollados por la Asociación.

a) No hay beneficios

Sin embargo, al consultar sobre los efectos positivos para el propio municipio de pertenecer a la Asociación, la tendencia es a no identificar ningún beneficio o incluso hacer una evaluación negativa, en especial al hacer la comparación entre el pago de la cuota anual y lo que obtendría el municipio a cambio de ella. Así, el análisis costo/beneficio de los entrevistados tiende a ser negativo cuando se trata de su propio municipio, esto vinculado principalmente a la falta de resultados concretos en el proyecto de planta de reciclaje que está empujando la Asociación en los últimos años.

Los costos mencionados por los entrevistados se asocian tanto al pago de las cuotas anuales como a la dedicación de recursos humanos para apoyar a la secretaría técnica en la formulación de proyectos, o para formularlos ellos mismos en beneficio de todos los socios.

“Yo llevo ya 11 años en el municipio y a la fecha los logros concretos han sido bastante pocos, si bien ha habido logros, no se condicen con lo que uno cancela mes a mes en cuanto a que uno pudiese hacer esas gestiones totalmente solo...” (Municipio 2)

“yo puedo poner en la cuenta pública del alcalde, 12 millones a la Asociación de Residuos, pero ¿cuál fue el efecto que recibimos nosotros? Lo vamos a poner como gasto no más.” (Municipio 2)

- “yo he visto la presentación que hace (el secretario ejecutivo) en enero donde hace su rendición de cuentas y su planificación para el otro año (...) como él dijo que estaba postulando y trabajando en las bases del relleno sanitario...
- ¡Esa fue nuestra municipalidad!
- Patudez, entonces uno dice como: Okey, el recurso lo está haciendo la municipalidad...
- Claro, defina trabajar...” (Municipio 1)

“Nos hemos reunido, yo he ido a un par de reuniones y ha sido bastante tema, se ha hecho comisión técnica, hemos puesto a disposición los SECPLAC de cada comuna para ir subsanando todas estas observaciones.” (Municipio 3)

b) El costo del vertedero y la planta de reciclaje regional: aumento de tiempo y distancia de traslado

Dentro de los costos que los entrevistados relacionan con la Asociación, se incluye el hecho de que la posición geográfica del vertedero regional y la planta de reciclaje aumentará los costos de traslado de residuos desde las comunas más alejadas hacia la comuna de Valdivia. En la práctica, esto implica mayores costos de combustible, desgaste de vehículos, sueldos y alimentación para los choferes. Eventualmente puede darse la necesidad de comprar más camiones, ya que algunas comunas no alcanzarían a ir y volver más de una vez a Valdivia durante el día.

Sin embargo, este costo viene dado por una condición externa, que es el hecho de que a nivel regional se definió que el vertedero de Los Ríos estaría ubicado en la comuna de Valdivia. La razón por la cual se visualiza como una crítica a la gestión de la secretaría ejecutiva, es porque ésta habría fallado en sostener la parte del proyecto que aseguraba, por una parte, camiones para las comunas más alejadas y por otra, la generación de plantas de transferencia en distintos puntos de la Región, frente a las observaciones del CORE y a la oposición de algunas comunas a tener plantas de transferencia en su territorio.

“hoy día la gran amenaza que tiene el proyecto centralizado es que a las comunas nos genera un tremendo impacto económico el traslado de basura, entonces la evaluación para las comunas es negativa (...) Imagínate toda la basura, ¿cuánto? Ni siquiera tenemos la capacidad operativa de camiones. Yo veo inviable ese proyecto hoy día, son más de 80 Km al día...” (Municipio 2)

- “ (...) mientras tanto sale el proyecto definitivo y se supone que el proyecto definitivo contempla las plantas de transferencia.
- Las sacaron ahora...
- Las sacaron... o sea... bueno, eso va a ser un desmedro para los más chicos.” (Municipio 1)

c) Lo positivo: acceso a maquinaria y otros servicios comunes

A pesar de lo anterior, los entrevistados sí se refieren a beneficios para sus propias municipalidades, si bien los nombran mayoritariamente en el contexto de “proyectos de la asociación” en los que ellos participan, más que como beneficios propiamente tales.

En este contexto, se nombran beneficios vinculados al acceso a servicios de recolección de basura, la instalación de puntos limpios y contenedores, uso de camiones y otras maquinarias compartidas; así como apoyo de la Asociación en la formulación de proyectos (ej.: cierre del vertedero municipal, adquisición de maquinaria). Estos beneficios no han sido permanentes en el tiempo, lo que contribuye tal vez a la evaluación global negativa de la Asociación.

“Prestaban servicio de camiones, contenedores, la chipeadora. Efectivamente nos ayudaron, pero desapareció porque los costos fijos fueron demasiado... (...). Ahí era beneficio estar en la asociación.” (Municipio 2).

“Ahora en términos financieros, ha ayudado sí en la postulación de proyectos (...). Este año y el año pasado nos adjudicamos dos maquinarias grandes para la recolección, un camión recolector y un camión tolva, a través de postulaciones de proyectos que a través de la Asociación lo pudimos hacer.” (Municipio 3).

“Vía SUBDERE y vía asociación de residuos sólidos, pero con financiamiento de SUBDERE se han ido postulando a inversión para ese vertedero, para el cierre programado del vertedero: dentro de la inversión ha estado el cierre perimetral, ha estado la compra de una excavadora, la habilitación también de servicios de agua potable, higiénicos, de manera de ir viendo el proceso de cierre y de estudios y de diseño.” (Municipio 2).

“Sí, tenemos algunas gestiones para establecer puntos limpios en la comuna, ellos también... como Paillaco tiene mucha ruralidad, a través de la Asociación de Residuos hacen retiro de basura, ponen

contenedores en ciertos sectores de la comuna, nos ayudan un poco en ese sentido de hacer retiro en los sectores que son más alejados.” (Municipio 3).

d) Creación de redes y potenciales ingresos futuros

Existe una mención a los ingresos que generaría la planta de reciclaje en el largo plazo, una vez que se cubran los costos iniciales de inversión. Finalmente, se menciona como beneficio la generación de redes entre los municipios, lo cual vuelve a retomarse en las conversaciones como la principal “buena práctica” o elemento replicable de esta Asociación.

“La planta de reciclaje los primeros entre los 5 y 7 años van a ser un costo, no recuerdo bien los valores, pero va a ser un costo alto para los municipios. Después de esos años se supone que con una inversión inicial que algunos vamos a tener que cancelar, (...) después de un tiempo se van a ver las utilidades. Eso va a ser como 15 años, 10 años después de que esté la planta, ahí nosotros recién vamos a tener utilidades en el municipio.” (Municipio 3).

“Sí, (el beneficio sería) hacer un poco de redes.” (Municipio 2).

8.3.2.6. Beneficios para los socios

A la pregunta sobre los beneficios para su propio municipio, se agregó otra sobre los beneficios para el conjunto de socios. Asimismo, se consultó a los entrevistados si estos beneficios eran iguales para todos o si existían diferencias y, en el último caso, a qué atribuían ellos estas diferencias.

Aquí los entrevistados tienden a identificar más efectos positivos de la pertenencia a esta Asociación de los que observan para sus propios municipios. Este fenómeno puede vincularse a la idea de que los beneficios no son iguales para todos, por lo que habría comunas que sí se ven beneficiadas, aunque no la propia.

a) Resolver el problema de la basura y posible generación de ingresos por el reciclaje, sumado a baja de costos en disposición de residuos

Gran parte de las menciones más positivas vienen de la comuna de Valdivia y refieren a los beneficios económicos que podrían obtener los municipios de aprobarse el proyecto de la planta de reciclaje, si bien estos ingresos se visualizan a largo plazo y no hay certeza de que sean capaces de compensar los costos de traslado de la basura al vertedero regional.

También se señala un posible beneficio en términos de bajar los costos de desecho de residuos gracias a la planta de reciclaje, de ser aprobada esta última.

Finalmente, se menciona la ampliación del vertedero como una forma de resolver el problema de disposición de desechos para todas las comunas de la región. Este punto es relevante ya que responde en cierta forma a la motivación principal de los municipios, que es resolver de manera ambientalmente sustentable el problema de la gestión de residuos sólidos en sus comunas.

Nuevamente, estos son beneficios asociados más bien a los proyectos de la Asociación, que a la pertenencia a la Asociación.

“O sea, el espíritu para lo que nació esto es que si planta de reciclaje funcionaba bien, el plan de negocios, que es un tema que lo está trabajando la asociación de residuos sólidos, si el plan de negocios resulta beneficioso (...) la planta de reciclaje podría amortizar en gran parte el costo de traslado de los municipios y finalmente... A lo mejor los recursos no van a llegar al municipio, pero sí a lo mejor en algún minuto podría ser que les baje, por ejemplo, el costo de traer, porque los municipios van a tener que pagar por venir a botar sus residuos sólidos acá.” (Municipio 1)

“lo que se saca además es un proyecto de una planta de reciclaje y ese es el segundo como proyecto que (...) permitiría bajar los costos porque en el fondo, lo que hace es que los residuos sólidos que se dispongan en un vertedero van a pasar antes por esta planta de reciclaje y podría (bajar el tonelaje de residuos y) generar una economía que es mucho más beneficiosa para todas las municipalidades.” (Municipio 1)

“Pero yo creo que a largo plazo los municipios una vez que este proyecto se logre concretar van a ser muy beneficiados con un tema tan importante que hoy día, desde el punto de vista ambiental, es el tener un lugar donde venir a disponer los residuos sólidos y que esté autorizado con todas las normas.” (Municipio 1)

b) Acceso a maquinaria y servicios comunes de la Asociación

Otro beneficio de la Asociación que ya se ha mencionado, es el acceso a los bienes comunes que se ponen (o ponían) al servicio de algunos de los municipios socios. En particular, camiones recolectores y chipeadora. El efecto financiero es que los municipios socios podían ahorrarse la compra o el arriendo de esta maquinaria y su mantención; sin embargo, el beneficio para los entrevistados está más asociado al inicio de la Asociación que al presente, ya que para ellos muchas de estas máquinas estarían fuera de servicio en la actualidad por falta de mantención, lo que se contradice con los resultados presentados por la secretaría ejecutiva a inicios de 2019.

Asimismo, se menciona como beneficio el apoyo en la formulación de proyectos que van en beneficio de todos los socios.

“En un origen a nivel regional la asociación cumplía la función de ayudar a los municipios en gestión de residuos, pero lo que tenía que ver con orgánico y materias verdes, había una chipeadora y un camión que nos prestaban a cada una de las comunas y a nosotros obviamente nos servía para no hacer esos arriendos cuando tenías la necesidad de chipear un volumen de m³ de ramas o cosas así. Era una chipeadora para todos que la iban repartiendo en las 12 comunas (...). Pero eso pasó al principio de la asociación, (...) la postulación de camiones fuerte se hizo en el año 2007-2008, por ahí... y después de eso no ha habido grandes aportes en el fondo o grandes beneficios.” (Municipio 1)

c) Solidaridad regional: apoyo de comunas grandes a comunas más pequeñas

Un beneficio interesante de rescatar que identifican los entrevistados de Valdivia, es el apoyo que se brinda desde las comunas más grandes al resto de las comunas en la gestión de proyectos que benefician a todos. Este es un apoyo que, de no existir la Asociación, podría no darse.

“Es que yo tal vez lo estoy viendo desde el punto de vista del municipio más grande que está abordando el tema, por tanto, nosotros nos hemos hecho cargo; si yo pienso como comunas chiquititas, probablemente para ellos es súper conveniente porque están sacando adelante los proyectos a costo cero.” (Municipio 1)

d) Distribución desigual de los beneficios

Al ser consultados por la forma en que se distribuyen los beneficios de la Asociación entre las distintas comunas, todos los entrevistados coinciden en la idea de que esta distribución es desigual. Es decir, no todas las comunas se ven beneficiadas de la misma forma. Las razones que dan para ello van desde lo político (afinidad política) hasta el razonamiento de que una comuna grande como Valdivia no requiere de tanto apoyo como otras más pequeñas.

Otra percepción que surge en las comunas más pequeñas es que la capital regional tendrá más beneficios con los proyectos de la Asociación, por el simple hecho de que todos se ubican en esta comuna. Por ejemplo, por el bajo costo de traslado de los residuos o la posibilidad de levantar proyectos paralelos, como la generación de energía desde el vertedero.

“Por ejemplo, nosotros no tenemos ningún beneficio del camión recolector, nada, y hay comunas que sí tienen constantemente el apoyo de camiones, de bateas, de todo eso. Nosotros no tenemos ese apoyo... (¿y eso por qué, puede ser por la distancia?) Es más político, porque por ejemplo en el caso de San José de la Mariquina, como ejemplo, tiene harto apoyo con el tema de la Asociación y está a la misma distancia que nosotros. Pero, es voluntad política no más. Como todo.” (Municipio 3).

“Yo creo que lo que importa en el fondo, o lo que se necesita es una metodología de supervisión del trabajo concreto o de productos realmente ejecutados o entregados, pero que beneficien a las 12 comunas realmente. Porque en la última reunión que tuvimos ellos entregaban la rendición que tienen un camión que están prestándose a algunas municipalidades y de las que estábamos sentadas ese día, a ninguna les había llegado el famoso camión para ayudarlos a repartir cosas.” (Municipio 1).

“Es que cuando tienes concentrado todo en Valdivia todo lo que es planta, allá hay ya una inversión importante. Evidentemente que la capital regional se va a ver beneficiada porque el tratamiento de todo lo que es basura va a generar positivamente un proyecto paralelo... (¿cuál?) Tratamiento, sacarán algún subproducto, algún derivado... se puede generar hasta energía.” (Municipio 2).

8.3.2.7. Problemas

Se consultó a los entrevistados sobre los problemas que existían en la definición de los proyectos a realizar, en la ejecución de estos y en particular, problemas relacionados a financiar los proyectos de la Asociación. A estos temas se sumaron otro tipo de problemas que surgieron espontáneamente en las entrevistas.

a) Deficiencia en la formulación de proyectos

Gran parte de los problemas mencionados dice relación con deficiencias en la formulación de proyectos, vinculadas a los cuestionamientos al plan de negocios de la planta de reciclaje realizados por los CORE y por errores en las estimaciones de costos de este proyecto, tanto para el desarrollo del proyecto, como para la operación en régimen de la planta una vez que entre en funcionamiento.

En esta misma línea, sin embargo, algunos entrevistados mencionan que se trata de un proyecto “pionero”, donde la falta de comparables genera mayor incertidumbre en los CORE.

“Lo que pasa es que se hizo una licitación y los recursos asignados no fueron suficientes, entonces están en una etapa de poderle asignar más recursos al proyecto.” (Municipio 1).

“Pero aun cuando tú me construyas mañana (el vertedero regional) y me des una solución el 2020 para nosotros es un problema, porque si yo gasto hoy día en ir al vertedero de aquí a 5 km, cómo soluciono el tema de 80 km, 200 km diarios por camión ¿cómo soluciono la planta de transferencia que hoy día no está definida? O sea, no está operativa, no está clara.” (Municipio 2).

“Yo creo que el principal problema que se da ahí es porque es una planta nivel regional que es la primera que se está instaurando, entonces siempre los primeros proyectos como no hay un ejemplo o un modelo a seguir producen estas incertidumbres.” (Municipio 3).

b) Falta de proyectos educativos y de gestión de temas medioambientales

Asimismo, se menciona como una gran falencia de la Asociación, la falta de proyectos de socialización y educación en torno a la gestión de residuos y reciclaje. Los entrevistados señalan que es fundamental generar cambios culturales en la población de la Región, ya que de lo contrario los puntos limpios y la planta de reciclaje no lograrán el efecto deseado, ni en lo ambiental ni en lo económico, ya que no se separará la basura en los puntos de origen.

También se menciona la idea de empujar proyectos de gestión medioambiental a nivel comunal, que vayan en la línea de crear una cultura y una gestión municipal vinculada al uso responsable de recursos. En este sentido, dan cuenta de una falta de visión de la Asociación y de la secretaría técnica respecto de potenciar proyectos más “blandos” que generen cambios de comportamiento y complementen así los esfuerzos que se realizan en los grandes proyectos de inversión en materia de reciclaje.

“Es que fijate que es un tema a nivel país con el tema de la basura. Ellos como asociación deberían tener una independencia distinta, buscar a través de un convenio internacional respecto a un buen sistema de capacitación sobre reciclaje de los niños (...). Entonces cómo ordenas esto, o sea, el llamado quizás de esta asociación es un poco a eso, a ligar la asociación con la educación, juntarlo. Con el Ministerio (de Educación), juntar las partes para que hagamos de las partes un todo.” (Municipio 2).

“Por ejemplo acá existe la Universidad Austral que es una casa de estudios grande y se podría haber trabajado muy fuerte con ellos en el tema de educación ambiental y empezar un poco a sembrar la cultura del reciclaje, si bien hoy día se ha logrado instalar puntos verdes en algunos lugares, pero tuvieron que ser retirados porque no había cultura de... porque metieron hasta perros adentro...” (Municipio 1).

“también haber planificado trabajos más que son de gestión o de política en sí: como en el fondo haber definido que todos tenían que haber estado certificados en temas medioambientales, o haber alcanzado en cierto plazo, un rango dentro de la certificación ambiental que tienen los municipios o haber trabajado en... No sé, es que son distintas cosas: una política de educación ambiental en los colegios de todos los municipios que son asociados. (...) Que se podría haber intencionado tímidamente con algo, pero en el fondo, ya al momento de haber concretado el proyecto habría tenido mucha más solidez.” (Municipio 1).

c) Mala gestión de los recursos físicos y financieros

Además de las fallas en el diseño de proyectos, algunos entrevistados mencionan una deficiencia en el manejo de los recursos de la asociación. En particular, se habla de mala gestión de la maquinaria (falta de mantención de camiones y chipeadora), que habría repercutido en una baja del servicio para las comunas; así como a una ejecución presupuestaria poco eficiente, vinculada a los altos montos de saldo de caja con los que llega la asociación a diciembre de cada año.

“Y los flujos de caja no le funcionaron, entonces ya no tenían plata para mantener los camiones, empezaron a vender los camiones y se desarmó todo y quedó en nada.” (Municipio 2)

“... tienen un camión o dos camiones y que a veces ni siquiera lo pueden paralizar para hacerle mantención, es sumamente importante y eso debió haber sido un tema que no se debería haber dejado de realizar. Y hoy día no saca nada la Asociación en tener recursos empozados en las cuentas corrientes y no aplicarlo en esto que era el espíritu inicial.” (Municipio 1)

d) Falta de capacidades en la secretaría técnica

En parte estas deficiencias estarían dadas por fallas en las capacidades de los profesionales de la secretaría técnica. A estos se les percibe como escasamente proactivos, con capacidades financieras y técnicas limitadas, en particular en lo que refiere a estimaciones de costos.

Lo anterior generaría además el costo extra para los municipios que fue mencionado anteriormente: la necesidad de poner a disposición de la Asociación a sus propios recursos humanos para contrarrestar las deficiencias del equipo técnico.

“Estuve participando hartito en las reuniones, pero al final era más de lo mismo no más. (¿En qué sentido?) Sentí que perdía tiempo, que no avanzábamos en nada (...), los costos mal sacados, encontraba que estaban mal calculados. No había una cosa técnica para calcular, yo estuve en dos intervenciones en ese tiempo y un poco como que opinaba diverso a ellos mismos.” (Municipio 2)

“Lo que pasa es que uno de los problemas que ha tenido la asociación es que no ha tomado el liderazgo que esto tenía que tener, por ejemplo: los proyectos estos que hoy día está levantando la municipalidad de Valdivia, con sus profesionales, con el tiempo y todo lo que significa, deberían haber sido proyectos que deberían haber hecho los profesionales de la asociación (...). Pero si te significa un costo de H/H de todos tus profesionales enfocado en esto, en vez de hacer los proyectos realmente de la comuna, es súper complicado, porque ahí tú empiezas a poner en la balanza, yo dejo de hacer, por hacer por todos, pero dejo de hacer mi pega ‘dura’.” (Municipio 1)

“Porque este trabajo es de la asociación, no es de los municipios. Los municipios pueden dar sus opiniones, pero si existe una asociación ellos son los que tendrían que liderar y dar las pautas. Y acá lo que se propuso esa vez era como que los SECPLAC trabajaran, como para mejorarlo...” (Municipio 3)

e) Fallas en la selección de profesionales

Vinculado a lo anterior, está la percepción de que se utilizaron criterios distintos a los técnicos para la selección de los profesionales. Entre ellos se mencionan principalmente negociaciones de cupos políticos o en menor medida (una mención), relaciones de parentesco con uno de los alcaldes.

Los entrevistados en general mantienen una visión crítica sobre la forma en que se pobló la secretaría técnica y manifiestan la impresión de que los -altos- sueldos, no se condicen con la calidad del trabajo realizado ni con los resultados obtenidos.

“Es que igual sigue siendo un cuento político... porque al secretario ejecutivo lo eligen igual a nivel de alcalde, lo negocian.” (Municipio 2)

“Hoy día uno puede decir y quizás no lo hemos conversado, pero creo que es demasiada plata la gente que está ahí para los resultados que tienen.” (Municipio 2)

“No sé, al final esta es mi opinión personal, pero en esta asociación en particular hay mucho lucro de parte..., hay dos o tres funcionarios con unos sueldos muy altos versus lo que realmente están proponiendo y con esos sueldos podría haber más gente.” (Municipio 3)

f) Fallas en el control interno y externo sobre la secretaría ejecutiva

Otro problema que se menciona es el hecho de que en algún momento el secretario ejecutivo dejó sus funciones y el jefe técnico asumió ambos roles, lo que le replicaría en que no hay oposición de funciones ni espacios de control al interior del organismo técnico. En esta misma línea, se reconoce una falta de control por parte de la Asamblea y del Directorio sobre la secretaría técnica.

Este problema llama la atención dado que, si bien existen mecanismos de control y rendición de cuentas establecidos en los estatutos, en particular desde la directiva de la Asociación, en la práctica esto no sucede. La secretaría rinde cuentas anualmente al directorio, pero, aunque exista una evaluación negativa de la gestión, no se toman medidas concretas al respecto.

Entre los entrevistados existe la percepción de que la falta de control a la secretaría técnica se debe a una falta de compromiso o prioridad de los alcaldes, o bien a que éstos no tienen las capacidades técnicas para controlar efectivamente los avances de la secretaría técnica. Una entrevistada menciona además la falta de normativa para controlar el funcionamiento de las asociaciones en general. Otra entrevistada señala que el costo de desvincular al profesional responsable sería muy elevado, por la cantidad de años que trabaja en la secretaría y el monto de la indemnización consiguiente, ya que se trata de contratos regidos por el código del trabajo.

“Sí, yo creo que los alcaldes mirando de abajo hacia arriba, insisto en lo mismo: yo siento que hoy día se deja demasiada potestad y libre trabajo a las asociaciones y no existe hoy día un control sobre la asociación como institución. Y finalmente, es un tema que yo creo que es falta de compromiso de todos.” (Municipio 2)

“Creo que hay a lo mejor un cierto... falta de compromiso del equipo técnico o poca exigencia de parte del directorio o los alcaldes en este aspecto o... no lo sé, es lo que uno puede apreciar desde afuera.” (Municipio 1)

“por eso digo que es sesgada la información que entrega, porque yo he visto la presentación que hace en enero donde hace su rendición de cuentas y su planificación para el otro año y es absolutamente sesgada y pa’ gallos que no manejan la información, como los alcaldes que no son técnicos del área.” (Municipio 1).

“Las fallas de esta asociación tienen que ver netamente con fallas de organización, de administración, lamentablemente pasa también por temas políticos, por conflictos de intereses y no hay normativas para que estas asociaciones funcionen y no se produzcan estas situaciones.” (Municipio 3).

g) Falta de resultados concretos: baja en el compromiso con la Asociación

La idea de que no existen resultados concretos frente a la inversión que realizan las comunas por medio de las cuotas anuales, ha debilitado el compromiso con la Asociación. Esto se traduce tanto en la escasez de reuniones de los niveles gerenciales del organismo, evidenciada en las rendiciones de cuentas de la secretaría técnica, como en la baja disposición y lentitud en el pago de las cuotas anuales de los municipios socios.

Asimismo, ha llevado a que algunas comunas busquen levantar proyectos paralelos, que podrían eventualmente competir con el proyecto regional.

“(…) el tema de asociatividad se supone que es para darle fuerza, pero eso se contradice con la larga espera de ver hechos concretos, que ha debilitado finalmente la percepción y sobre todo la esperanza de llegar a un fin provechoso para todas las comunas.” (Municipio 2).

“Pero antes de todo, lo malo de este proyecto (de planta de reciclaje) es que se ha demorado mucho en todo el tema (...), debería haber funcionado más rápido esto, a esta altura ya debería haber estado funcionando la planta de reciclaje, a lo mejor ya debería estar funcionando el relleno.” (Municipio 1).

“(…) yo me la jugaría por otro tipo de proyecto, por un proyecto más sectorizado (...). Hace un par de años, estuvimos evaluando y evaluamos técnicamente la cantidad de toneladas de basura que necesitábamos para que una empresa de basura instale aquí en la provincia del Ranco y nos daba con Río Bueno, La Unión, Futrono, Lago Ranco... San Pablo y Entre Lagos. Con eso sacábamos el tonelaje medio para que ellos puedan procesarla (...). A lo mejor hay plantas sectorizadas de 4 o 5 comunas más pequeñas y que generen, por ejemplo, lo que nos ofrecían a nosotros: ‘nosotros generamos energía para el sector donde nos instalan’. Ellos lo que necesitan es el terreno y ellos construyen.” (Municipio 2).

h) Falta de recursos financieros regionales y municipales

Los entrevistados mencionan la falta de recursos regionales para financiar los proyectos de la asociación como uno de los problemas que enfrentan en la actualidad. La percepción es que el monto del FNDR para la Región es siempre el mismo, por lo que la Asociación estaría “compitiendo” con los municipios por los mismos recursos escasos.

Otro problema relacionado al financiamiento es la dificultad que tienen algunas comunas para pagar las cuotas. Esto se debería a la falta de recursos propios y al hecho de que la fórmula de cálculo de las cuotas se basa en la población de cada comuna, sin considerar la capacidad que tienen de generar ingresos propios permanentes.

El problema se ve reforzado toda vez que el no pago de cuotas no tiene consecuencias para los municipios, aun cuando los estatutos señalan como una de las causas de desvinculación el no pago de las cuotas.

“Yo creo que la piedra de tope siempre es lo financiero.” (Municipio 3).

“Nosotros, por ejemplo, si bien es proporcional de acuerdo con el tamaño, Futrono y Paillaco cancelan casi lo mismo, pero Futrono es una comuna netamente turística, entonces sus ingresos son mucho mayores a los nuestros. Entonces... ahí estamos en completa desventaja (...) Y eso también, nosotros también estamos al día con el pago de las cuotas, pero otros municipios de la región no están al día, algunos que están atrasados hasta más de 1 año y tampoco hay una sanción y al final, como que el mensaje al final es se pague o no se pague uno igual está ahí.” (Municipio 3).

“Es que esos camiones llegaron... (vía) FNDR, Circular 33. O sea, si nos dan un cupo de 4.000 millones de pesos o 5.000 millones para el año, lo restan de ese cupo.” (Municipio 2).

i) Problemas de índole política: voluntad central, regional y comunal

Finalmente, los entrevistados mencionan problemas que tienen una raíz política, los cuales estarían afectando la aprobación de proyectos en el CORE y la voluntad de los alcaldes de trabajar en conjunto y comprometerse más firmemente con la Asociación.

En cuanto al CORE, algunos entrevistados perciben que la negativa de aprobar el proyecto de planta de reciclaje puede deberse a discrepancias políticas además de razones técnicas, en el sentido de que no habría voluntad de aprobar el proyecto por más estudios que se realicen. Sin embargo, existe la visión opuesta de que las objeciones no son políticas, sino que vienen de un exceso de expectativas por parte de los CORE sobre el proyecto de la planta de reciclaje.

Otro entrevistado señala que el GORE en general no le ha tomado el peso a la urgencia de la situación de la basura a nivel regional, lo cual refleja también una debilidad a nivel de alcaldes y de directiva de la Asociación por su incapacidad de levantar el tema con suficiente fuerza. Vinculado a esto último, hay una mención por parte de un alcalde relativa a la prevalencia de intereses comunales por sobre los intereses asociativos, lo que dificulta el cumplimiento de objetivos de carácter regional.

Se menciona también el centralismo de la Asociación en la comuna de Valdivia como un problema con doble consecuencia: por una parte, el resto de los alcaldes “descansaría” en el trabajo que se realiza en Valdivia y no tomaría parte del liderazgo en las iniciativas regionales; por otra, surgen dudas de la importancia que tienen en resto de las comunas en el diseño de los proyectos que se están planteando desde la Asociación.

Finalmente, se hace referencia a la tensión que existe en los organismos del nivel regional (Intendencia y SUBDERE) como instancias de confianza política del gobierno de turno, versus problemas y soluciones que trascienden al período presidencial. En este sentido, los cambios de Gobierno cada cuatro años y los consecuentes cambios de prioridades nacionales y de representantes regionales, dificultan la priorización y gestión de proyectos de largo plazo como los que quiere desarrollar esta Asociación.

“Un tema de voluntades nada más (...). Y también es un tema político también (...). Voluntades, sí, de los CORE. Yo, por ejemplo, una vez tuvimos una reunión y las cosas no eran ni siquiera técnicas, sino

que estaban pidiendo que se hicieran más estudios de cuánto se iba a tirar al reciclaje. Al final mucho estudio y al final nunca vamos a poder avanzar en eso.” (Municipio 3).

“Pero yo creo que los CORE, claro van a otro lado a ver, pero no asocian que antes de donde hoy día están posicionados mirando un proyecto, hubo 20-30 años de trabajo antes con un tema de educación ambiental, un tema de concientización con la gente, que es como una cultura de reciclar, de separar en el hogar y reutilizar y de poder separar lo orgánico y es todo un trabajo largo (...). Eso yo creo que es lo más complejo, o sea, ni siquiera la visión política que puedan tener ellos, no, porque las municipalidades son todas bien variadas en lo político, igual que los CORE, pero entonces ahí surge mucho cuestionamiento si es que el proceso o el plan de manejo que se está diseñando es el adecuado o no.” (Municipio 1).

“No sé si en la Asociación hoy día, el presidente está pensando en la solución que viene para Valdivia o una solución para la región (...). Nosotros no podemos ser el patio trasero de Valdivia y en eso nos vamos a transformar, el patio trasero, el pariente pobre.” (Municipio 2).

“A ver... yo siento que son miradas de cada uno de los diferentes alcaldes en términos de los proyectos que son verdaderamente importantes en términos de priorización a corto, mediano y largo plazo... y trascender un poco de que nuestros intereses comunales hoy día, si no tienen una visión asociativa, difícilmente vamos a lograr un objetivo de carácter regional. Yo creo que por ahí está la debilidad. El día a día de los alcaldes que luchan, uno por mantener su periodo, nos hace perder los objetivos de fondo. Y eso es lo que finalmente, siento yo que no ha causado un impacto importante en la llamada de atención hacia el intendente.” (Municipio 2).

8.3.2.8. Recomendaciones

Finalmente, se preguntó a los entrevistados sobre los cambios que harían en su propia Asociación, así como las modificaciones que hacen falta para que las Asociaciones de Municipalidades logren sus metas en el ámbito financiero.

a) No serían necesarios cambios a la normativa

Una hipótesis del trabajo de campo era que la normativa que rige a las Asociaciones de Municipalidades podía requerir de mejoras para apoyar el logro de los objetivos financieros. Sin embargo, al ser consultados en esta línea, los entrevistados señalan que no visualizan una necesidad de cambios en la normativa, sino en la forma en que se están implementando en la práctica los equipos técnicos y el diseño de los proyectos.

Las recomendaciones que se mencionan a continuación no debieran estar ligadas, a juicio de los entrevistados, a modificaciones legales sino a la implementación de buenas prácticas de selección, control de gestión y diseño de proyectos, entre otras. De todas formas, es posible que la implantación de dichas prácticas sí requiera de cambios al marco normativo que afecta a las asociaciones municipales.

b) Mayores exigencias técnicas en la selección de los profesionales

Dentro de las principales menciones, destaca la necesidad de elevar el estándar técnico al momento de conformar el equipo de profesionales de la secretaría técnica. Respecto de la propia Asociación, por ejemplo, buscarían contar con expertos/as en temas medioambientales y de manejo de residuos, así como experiencia

en gestión de proyectos. Hay una mención a la utilización de estándares de Alta Dirección Pública para asegurar las competencias requeridas al interior de los equipos técnicos.

Asociado a este tema, se sugiere también regular de mejor manera los conflictos de interés que puedan existir entre los miembros del equipo técnico y los alcaldes de los municipios socios.

“Yo pienso que en esta asociación debería haber gente que sea experta en esta área, que apunte al trabajo de lo que tiene que ver con la creación de esta asociación, gente que tenga expertise en la gestión ambiental principalmente.” (Municipio 3).

“O sea, el técnico debería ser técnico. Entendiendo que esa tarea es mucho más específica (¿y el secretario tal vez un perfil más de gestión de proyectos?) Exactamente. O sea, ahí eso es mucho más completo, gestión de proyectos... que igual hable en materia técnica, que maneje el tema técnico...de formación y porque en el fondo es harta gestión... ¡Que gestione, po!” (Municipio 1).

“Buscar mejor estándar de alta dirección pública, por ejemplo, para tener gente que efectivamente tenga las competencias y la capacidad de abrir un tema público-privado” (Municipio 2).

“Y lo otro también que se da en esta asociación, yo no sé si han tenido beneficios o no, pero se da que un alcalde es familiar por ejemplo del Jefe de Finanzas de la Asociación. Entonces eso crea un tema como que medio suspicaz. Yo preferiría, o sea, si yo me tuviese que asociar o armar de nuevo un modelo ideal, que no haya conflictos de interés de por medio.” (Municipio 3).

c) Control sobre la gestión de la secretaría técnica

Se menciona también la necesidad de contar con mejores mecanismos de control de gestión sobre la secretaría técnica. Si bien existen rendiciones de cuentas ante el directorio, éstas no trascienden lo suficiente a los municipios y no llegan a la comunidad. Las rendiciones tampoco consideran la medición de impactos financieros a nivel municipal, con lo que se hace difícil comprobar si el costo de las cuotas es mayor o menor a los beneficios percibidos.

Algunas de las propuestas concretas son el trabajo en base a metas de corto plazo además de las metas de largo plazo, y el desarrollo de mecanismos de supervisión de los productos generados por la secretaría por parte de los municipios.

“Creo que deberían tener medios de validación, cómo se puede decir, como un control de calidad, pero en servicio público. (O sea, ¿rendición de cuentas, accountability en general?) Sí, yo creo que debería trabajar con metas a corto plazo.” (Municipio 1).

“Yo creo que lo que importa en el fondo, o lo que se necesita es una metodología de supervisión del trabajo concreto o de productos realmente ejecutados o entregados...” (Municipio 1).

d) Generar proyectos sustentables en lo económico

Otra recomendación es que las Asociaciones deben preocuparse de que los proyectos que diseñan sean sustentables en lo financiero. De lo contrario, no van a obtener los beneficios esperados.

En el caso de Los Ríos, se menciona la posibilidad de generar proyectos de vertederos a menor escala que, siendo viables en lo económico, generen menores costos en traslado a las comunas. En términos generales, se habla de proyectos que tengan viabilidad económica y que redistribuyan más de lo que cada comuna invierte.

“Si están dentro de la viabilidad económica y el estudio de mercado que hay que hacer y los números dan, evidente.” (Municipio 2).

“O sea, en el fondo cualquier institución que se asocia busca sinergia, que lo que va a colocar en lo que va a invertir se retribuya en mayor cantidad. Si no, no tiene ningún sentido.” (Municipio 2).

e) Contar con financiamiento específico y subvenciones para las Asociaciones

Se sugiere la existencia de fuentes de financiamiento regionales diseñadas exclusivamente para los proyectos de las Asociaciones.

Si bien SUBDERE tiene fondos de apoyo para éstas, que financian por ejemplo la contratación de profesionales, la solicitud es a generar líneas del FNDR que se sumen con recursos adicionales a los que ya estaban comprometidos para cada comuna. Con ello se eliminaría la sensación de que los proyectos de la Asociación van, en cierta forma, en contra de los intereses comunales.

Sin embargo y más allá de su factibilidad económica, esta propuesta generaría otro problema si es que se vincula a la asociación como Unidad Técnica del proyecto, ya que se trata de una entidad privada en lugar del municipio de la comuna donde se instalan las obras.

Otras vías que se plantean son el acceso a financiamiento internacional, así como la incorporación de privados en los proyectos.

Asimismo, se sugiere apoyar a las Asociaciones por la vía de subvencionar a los municipios más pequeños en el pago de sus cuotas.

“Ellos tienen que buscar su propio canal de financiamiento como Asociación (...). O sea, que el GORE o el Consejo Regional le pueda asignar una cierta cantidad de millones a esta asociación, que sea independiente de los municipios. O ellos como asociación busquen no sé, en el Banco Sudamericano o una cosa así, otra línea.” (Municipio 2).

“Quizás nuestra pega dispone otro tiempo, está tan limitada a pensar en la pega nuestra que no nos damos el tiempo de pensar en cómo podemos proyectarlo, pero si alguien se crea para esto, es su pega buscar el financiamiento internacional -por decir algo- invitar una empresa, invitar a un privado.” (Municipio 2).

“Lo que pasa es que las asociaciones ahora tienen personalidad jurídica y ellos, por ejemplo, pueden postular al financiamiento de sus profesionales, etc. Pero los proyectos como el relleno sanitario o la planta de reciclaje que están financiadas por el FNDR están en territorio nuestro y, por lo tanto, igual los postula la municipalidad de Valdivia. No los puede postular... tenemos que ser la unidad técnica sí o sí. (¿Y un cambio en ese sentido podría ayudar?) Sí, pero tienes que tener después un modelo que sea súper convincente, porque que quede en manos de una asociación que no es el servicio público respectivo, igual puede ser medio... complejo.” (Municipio 1).

“Yo creo que el Estado debiese aportar a las asociaciones y subvencionar, ponte tu todos los municipios pagan una cuota por pertenecer a una asociación, y en ese caso bonificar a aquellos municipios que están en asociaciones. Un ejemplo si pagan 100 mil pesos por estar en una asociación que el Estado por último 20 mil lo pueda subvencionar. Para fomentar la asociatividad y poder optimizar todos los recursos.” (Municipio 3).

f) Acompañamiento desde SUBDERE

En menor medida, se solicita contar con más acompañamiento técnico desde la SUBDERE en el seguimiento de los proyectos de largo plazo y también en materias administrativas, si bien no se entra en detalle sobre las características de dicho acompañamiento.

g) Trabajo conjunto entre la secretaría y los equipos técnicos de los municipios

Una última recomendación es que la secretaría técnica trabaje a la par con los equipos técnicos de los municipios, para asegurar una bajada real hacia las comunas que participan de la Asociación.

“... trabajando más a la par con los municipios, con los equipos técnicos de los municipios. Porque hoy en día (...) es la reunión que tienen con todos los alcaldes y toman decisiones, un par de acuerdos y listo, no es más. Pero no hay un trabajo, no hay una bajada a los municipios.” (Municipio 2).

8.3.3. Caso de estudio 2: Asociación Chilena de Farmacias Populares - ACHIFARP

La Asociación Chilena de Municipalidades con Farmacias Populares ACHIFARP, nace luego de la creación de la primera Farmacia Popular “Ricardo Silva Soto” de la comuna de Recoleta y actualmente ha sido replicada por otros 144 municipios a lo largo del país.

Esta Asociación se constituye en mayo de 2016 como organización con personalidad jurídica de derecho privado, siendo inscrita en noviembre de ese mismo año tras ser rechazada en primera instancia por SUBDERE, por no cumplir con todos los requisitos legales. Su duración es indefinida, pudiendo disolverse sólo por acuerdo adoptado por unanimidad de sus asociados, en asamblea extraordinaria.

La misión de ACHIFARP es contribuir a mejorar la calidad de Vida de los vecinos de los municipios asociados mediante la realización de actividades conjuntas, en el ámbito de la salud y Medio Ambiente. En tanto, su visión es ser el líder nacional en procesos de innovación social en Salud, Medio Ambiente.

Los socios actuales son los municipios de Alhué, Andacollo, Antofagasta, Arica, Calbuco, Calera de Tango, Canela, Carahue, Casablanca, Castro, Cerrillos, Chaitén, Chimbarongo, Collipulli, Coltauco, Concepción, Concón, Constitución, Copiapó, Coyhaique, Curicó, Diego de Almagro, El Quisco, El Tabo, Freirina, Frutillar, Futaleufú, Graneros, Hualañé, Huechuraba, La Ligua, La Reina, Longaví, Lo Prado, Los Andes, Los Ángeles, Los Vilos, Macul, Marchihue, Monte Patria, Ñiquén, Olmué, Panguipulli, Penciahue, Petorca, Peumo, Pichidegua, Pichilemu, Puente Alto, Puerto Montt, Puerto Varas, Purránque, Quellón, Quillón, Quillota, Quinta Normal, Ránquil, Rauco, Recoleta, Requínoa, Río Bueno, Salamanca, San Bernardo, San Carlos, San Felipe, San Ignacio, San Javier, San Joaquín, San Pablo, San Rosendo, San Vicente, Talagante, Tocopilla, Tomé, Vallenar, Valparaíso, Victoria, Vicuña, Villa Alemana y Yerbas Buenas.

Los municipios pueden afiliarse y desafiliarse de la Asociación a través de una solicitud por decreto alcaldicio, con acuerdo del Concejo Municipal. En tanto, pueden perder su condición de asociado por decisión voluntaria (desafiliación), por no pago de cuotas por un período superior a un año, o bien por resolución fundada de la Asamblea General, de acuerdo con los estatutos vigentes.

Para su funcionamiento la Asociación cuenta con un directorio, comisiones temáticas y una secretaría ejecutiva.

El Directorio de ACHIFARP está compuesto por nueve miembros y comprende los cargos de Presidente, dos Vicepresidentes, Secretario General, Tesorero, y cuatro Directores Generales que durarán en sus cargos tres años. Estos son: Presidente: Daniel Jadue, alcalde de la Municipalidad de Recoleta; Primera vicepresidenta: María Nora Cuevas, alcaldesa de la Municipalidad de San Bernardo; Segundo vicepresidente: Germán Codina, alcalde de la Municipalidad de Puente Alto; Secretario General: Carlos Cuadrado, alcalde de la Municipalidad de Huechuraba; Tesorero: Jorge Sharp, alcalde de la Municipalidad de Valparaíso; Director General: Enrique Olivares, alcalde de la Municipalidad de Rauco; Director General: Rigoberto Alejandro Huala, alcalde de la Municipalidad de Coyhaique; Director General: Javier Muñoz, alcalde de la Municipalidad de Curicó; Director General: Fernando San Román, alcalde de la Municipalidad de Tocopilla.

El directorio tiene sesiones a lo menos cada tres meses. El quórum para sesionar es la mayoría absoluta del directorio, en tanto, el quórum para acuerdos es la mayoría absoluta de los presentes. En caso de empate, dirime el presidente/a.

Es atribución del Directorio aprobar las metas, estrategias y proyectos de la Asociación con la estructura y planta de personal, a propuesta del presidente/a; proponer a la Asamblea General el Plan de Acción para su aprobación (para ello, el secretario ejecutivo genera un proyecto de presupuesto y un plan de trabajo anual de la Asociación) y representar a la Asociación en la compra de medicamentos e insumos médicos.

La Asamblea, por su parte, se reúne en una sesión ordinaria anual, más sesiones extraordinarias. En ellas tienen derecho a voto las Municipalidades que están al día con todas sus cuotas (ordinarias y extraordinarias), mientras que tienen derecho a voz el resto de las municipalidades, así como los concejales de todos los municipios asociados y el secretario ejecutivo.

El quórum para sesionar de la Asamblea es la mayoría absoluta de los asociados, mientras que el quórum para tomar acuerdos es la mayoría absoluta de los presentes en las asambleas generales, salvo que se requiera algún quórum especial. Cada municipio tiene un voto.

Entre otras cosas, los municipios asociados pueden presentar proyectos o proposiciones al estudio del Directorio, quien decide su inclusión o rechazo en la tabla de la Asamblea General. Asimismo, pueden solicitar asesoría, programas y servicios que preste la Asociación.

En materia de rendición de cuentas, el presidente del Directorio debe dar cuenta anual a la Asamblea General de la marcha de la Asociación y del estado financiero de la misma. El informe de estado financiero debiera contener, a lo menos, la inversión de los fondos, la marcha financiera y el balance general de la Asociación. El secretario ejecutivo debe preparar la memoria anual y el balance general de la Asociación. Se buscó esta información en el sitio web de la Asociación, pero no se encuentra disponible. Sólo se puede acceder al presupuesto anual a través del Portal de Transparencia Activa del organismo.

Asimismo, existe un tribunal de Disciplina constituido por miembros ajenos al directorio. Sus integrantes son, de todas formas, acordados por el directorio.

8.3.3.1. Secretaría Ejecutiva

Está compuesta por un Secretario Ejecutivo, un abogado asesor en materia de legislación, un ingeniero eléctrico, un químico farmacéutico, un diseñador gráfico responsable de administrar los sitios web, un contador, un diseñador industrial a cargo de la asesoría en comunicaciones y una secretaria. También cuenta con una asesora de comunicaciones de manera no permanente, que cumple funciones de auspicio en el programa radial.

El Secretario Ejecutivo, de acuerdo con los estatutos, es elegido por 2/3 del directorio a propuesta del o la presidente. El cargo dura dos años, renovable de manera indefinida por la mayoría absoluta del directorio. Su remoción es por acuerdo de la mayoría absoluta del directorio.

El Secretario Ejecutivo hace las veces de Gerente de la Asociación, y es el encargado y responsable de la marcha administrativa de ésta. Debe proponer la estructura, organigrama y perfiles del personal que requiere, lo que debe ser aprobado por el directorio.

La remuneración del Secretario Ejecutivo, de acuerdo con la página de transparencia de la Asociación, corresponde a \$2.471.604 bruto mensuales. Si bien la ley que rige a las asociaciones municipales (Ley N°20.527) señala que todo el personal de la secretaría técnica debe regirse por el código del trabajo, sólo el secretario ejecutivo y la secretaria de la ACHIFARP están contratados bajo esa figura. El resto de los profesionales se encuentra contratado bajo la figura de personas naturales contratadas a honorarios. El gasto total en personal, considerando a la asesora radial, es de \$ 6.562.804 mensual bruto.

Tabla 8.11: Remuneraciones mes de febrero de 2019

Cargo o función	Calificación profesional o formación	Unidad monetaria	Remuneración bruta mensualizada	Remuneración líquida mensualizada
Secretario ejecutivo	Psicólogo	Pesos	2.471.604	2.000.164
Asistente administrativa	Licenciada en Ciencias de la Administración de Empresas	Pesos	580.645	600.000
Asesor en materia de legislación	Abogado	Pesos	333.333	300.000
Servicios profesionales	Ing. Eléctrico	Pesos	944.444	850.000
Servicios profesionales	Químico Farmacéutico	Pesos	722.222	650.000
Auspicio programa radial	Asesor de comunicaciones	Pesos	55.556	50.000
Asesor contable	Contador	Pesos	120.000	108.000
Asesor de comunicaciones	Diseñador Industrial	Pesos	1.335.000	1.200.000

Fuente: Portal de Transparencia Activa

8.3.3.2. Proyectos

La Asociación tiene como uno de sus objetivos, el “adquirir medicamentos a los proveedores autorizados, tanto nacionales como internacionales con el fin de disminuir sus costos, considerando la economía de escala

generada por la compra masiva de dichos medicamentos, mediante la canalización, registro y análisis de los requerimientos de medicamentos de las comunas asociadas.” A la fecha, se ha extendido este objetivo a otros insumos médicos tales como glucómetros, camas clínicas, ayudas técnicas y otros que también son distribuidos en las farmacias populares.

Para lograr este objetivo, ACHIFARP tiene dos formas de operación principales: la adquisición de productos financiados con cuotas extraordinarias, transferidas por los municipios en base a convenios de colaboración o bien adquiridos directamente por las Corporaciones de Salud; y la compra directa de productos con fondos de las cuotas ordinarias, previa aprobación del directorio.

a) Compras financiadas con cuotas extraordinarias

En este caso, la Asociación hace un levantamiento de requerimientos de productos desde los municipios socios, negocia con los proveedores y luego informa a los municipios que enviaron sus requerimientos, del monto que deben transferir a ACHIFARP vía cuota extraordinaria. Sólo se adquieren los productos para los municipios que hayan transferido la cuota extraordinaria respectiva. Esto aplica sólo a los municipios que administran directamente la salud, en el caso de las Corporaciones, se procede a la venta directa de los productos y servicios.

Para los Departamentos Municipales de Salud, la transferencia se realiza por concepto de convenio de colaboración y está asociada a un Programa que es prestado por ACHIFARP. Por ejemplo, en el caso del Programa de Apoyo al Postrado, la Asociación entrega camas clínicas y capacita a sus usuarios (cuidadores y personas postradas), a cambio de la “cuota extraordinaria” transferida por el municipio, a través del convenio de colaboración para la aplicación del Programa en la comuna.

Dado que los productos obtenidos por los municipios vía convenio no podrían ser vendidos a la población, los programas se desarrollan directamente con los Departamentos de Salud y no pasan por las farmacias populares.

b) Compras financiadas con cuotas ordinarias

En este caso, ACHIFARP adquiere productos utilizando fondos de las cuotas ordinarias de los municipios, los cuales son vendidos a los mismos vía trato directo (Departamentos Municipales de Salud) o por venta directa (Corporaciones de Salud). En este caso, la secretaría técnica requiere de la aprobación del directorio para destinar recursos de cuotas ordinarias a estas compras.

Este es el caso por ejemplo de los glucómetros adquiridos este año, algunos de los cuales fueron vendidos vía trato directo a la Municipalidad de Recoleta, mientras que otros fueron vendidos directamente a Corporaciones, como la Corporación Municipal de Castro.

c) Trato con proveedores

La Asociación utiliza diversas estrategias para adquirir los productos que serán entregados a los municipios socios.

Una forma es la importación directa de productos para los que la Asociación tiene la representación en Chile; tal es el caso de los centros de diagnóstico auditivo que se encuentran importando desde Cuba. Estos Centros serán luego puestos a disposición de los municipios, junto a la capacitación en su uso.

Otra estrategia es ofrecer a proveedores nacionales un pago más ágil que el que normalmente realizan los municipios, en base a lo cual se negocia un monto más bajo por el menor riesgo que ello implica al proveedor. A esto se suma la negociación a la baja por el volumen agregado de la demanda, logrando así precios más convenientes para los municipios.

d) Ejemplos de Proyectos desarrollados por ACHIFARP

Algunos de los proyectos que desarrolla esta Asociación, a los que se pudo tener acceso a través de las entrevistas, son los siguientes:

- **Conformación de una droguería para compra directa de medicamentos.** A la fecha, la ACHIFARP se encuentra realizando los trámites requeridos para conformar una droguería, lo cual los habilitaría para importar y comprar directamente los medicamentos. De acuerdo con el presidente de la Asociación, acaban de incorporar las carpetas de registro al Instituto de Salud Pública (ISP) para iniciar el registro de los primeros 5 medicamentos que traerían del laboratorio LES.

“También medicamentos, no hemos empezado el proceso de importación porque estamos con el registro del ISP. Acabamos de incorporar las carpetas de registro al ISP para iniciar el registro de los primeros 5 medicamentos que traeríamos del laboratorio LES” (Municipio 1)

- **Compra de medicamentos a través de convenios con droguerías municipales.** Dado que la Asociación aún no está habilitada para la compra de medicamentos, ha firmado convenios con las droguerías municipales de algunos de los municipios socios, lo cual le habría permitido la compra de medicamentos, el bodegaje y la distribución de estos.

“... y si bien la asociación no ha tenido droguería, hay miembros de la asociación que tienen droguería y que en convenio con ellos podemos importar. Son nuestros socios, sus droguerías están a nuestra disposición.” (Municipio 1)

- **Proyecto de levantar un laboratorio de medicamentos en el extranjero.** Este proyecto se encuentra en análisis, su objeto sería fabricar los medicamentos en el extranjero e importarlos a Chile para su venta en las farmacias populares.
- **Importación de otros insumos médicos.** La Asociación importa otros insumos médicos como kit de tomas de glicemia, ayudas técnicas, camas clínicas, bastones, lentes ópticos, entre otros. Para ello, se levanta el requerimiento desde los municipios asociados y se procede a la compra e importación de los insumos y su posterior distribución a las comunas respectivas. Entre los proveedores se nombran laboratorios y fábricas en Cuba y China.
- **Convenio con SENADIS para la compra de ayudas técnicas.** El 28 de diciembre de 2018 se firma el convenio entre SENADIS y ACHIFARP, mediante el cual SENADIS transfiere \$100 millones a ACHIFARP para la adquisición y asignación de ayudas técnicas, destinadas a las personas con discapacidad que pertenecen al programa regular del organismo. El convenio establece que SENADIS entregará el listado de beneficiarios a ACHIFARP, listado que puede ampliarse si quedan excedentes de recursos una vez

cubiertos los beneficiarios iniciales, siempre y cuando las nuevas personas cumplan con los requisitos del programa regular de financiamiento de ayudas técnicas de SENADIS.

- **Importación de una fábrica de audífonos.** El proyecto se encuentra en desarrollo y se trata de la importación desde Cuba de seis centros de diagnóstico y un centro de producción de audífonos de excelente calidad, personalizados completamente, con scanner y con impresora 3D, con tecnología cubana. Así, la asociación realiza la compra del centro productivo y los municipios que así lo quieran, se matriculan con un centro de diagnóstico.
- **Importación de una fábrica de lentes.** En proceso de importación, este proyecto consiste en la compra e instalación de una fábrica para los lentes de la óptica popular.
- **Congresos y encuentros ACHIFARP.** Realización de encuentros y congresos en los que se presentan los proyectos realizados y se generan conversaciones técnicas entre los equipos de las farmacias populares. También se aprovechan estas instancias para el contacto con proveedores.

8.3.3.3. Ejecución Financiera

La operación de la Asociación se financia principalmente a través de las cuotas de sus asociados, calculadas de la siguiente manera de acuerdo con los estatutos:

- La cuota ordinaria anual corresponde al valor de cien pesos per cápita, con un tope de trescientas UTM, conforme a la proyección de población para el año en curso que elabore el INE (Instituto Nacional de Estadísticas) y el valor de UTM (Unidad Tributaria Mensual) a marzo del año correspondiente.
- La cuota de incorporación es equivalente al resultado que se obtuviere de multiplicar el número de habitantes por cien pesos y luego dividir por la cifra de doce, sin considerar el tope de trescientas UTM. El Directorio está autorizado para establecer que el pago y recaudación de las cuotas ordinarias, se haga en forma mensual, trimestral o semestral.
- Cuotas especiales o extraordinarias por conceptos de proyectos o servicios específicos. El Directorio deberá proponer a cada Concejo Municipal (Asamblea General) las cuotas extraordinarias para solventar proyectos específicos, que deberán ser aprobadas por cada uno de los Concejos de los Municipios asociados. El valor de la cuota extraordinaria debe estar entre el 0,2% de los ingresos por (IPP+FCM⁵⁶) percibidos por cada socio y 200 UTM mensuales como máximo. Sólo se podrá fijar una cuota extraordinaria por mes.

En materia presupuestaria, la Asociación tuvo un importante incremento en sus ingresos y gastos proyectados entre el año 2017 y el año 2018.

Tabla 8.12: Ingresos por cuotas municipales, proyectados y reales ACHIFARP, 2017 y 2018

INGRESOS	PROYECTADO 2017	REAL 2017	PROYECTADO 2018	REAL 2018
Cuota de Incorporación	\$15.000.000	S/I	\$20.000.000	S/I
Cuota Anual	\$57.000.000	S/I	\$350.000.000	S/I
Total ingreso cuotas	\$72.000.000	\$ 69.263.033	\$370.000.000	\$ 152.233.100

Fuente: Portal de Transparencia Activa, Informe cuotas de socios ACHIFARP

⁵⁶ IPP: Ingresos Propios Permanentes. FCM: Fondo Común Municipal.

Se observa aquí que el mayor cambio en materia de ingresos proyectados es el pago de cuotas de los municipios socios, que en 2017 acumularon una deuda de cerca de 246 millones de pesos, similar a la alcanzada el 2018.

De acuerdo con la información entregada por la secretaría ejecutiva, el monto adeudado en materia de cuotas alcanzaría hoy cerca de 373 millones de pesos y correspondería a 70 comunas. Más adelante se retomará el no pago de cuotas como una de las principales problemáticas de esta Asociación.

En tanto, se informa que el ingreso total de la ACHIFARP para el año 2018, incluyendo las cuotas y capacitación, alcanzó los \$238.978.628.

Tabla 8.13: Gastos presupuestados y reales ACHIFARP, 2017 y 2018

GASTOS	PROYECTADO 2017	PROYECTADO 2018	REAL 2018
Remuneraciones, Honorarios, AFP, Salud, AFC., ACHS	\$15.000.000	\$220.000.000	S/I
Impuestos	\$2.500.000	\$5.000.000	S/I
Pasajes y Viáticos	\$15.000.000	\$20.000.000	S/I
Equipos Tecnológicos	\$1.500.000	\$1.000.000	S/I
Infraestructura (Droguería)	\$-	\$35.000.000	S/I
Infraestructura Muebles	\$5.000.000	\$-	S/I
Software	\$-	\$2.000.000	S/I
Materiales de Oficina	\$5.000.000	\$2.500.000	S/I
Capacitaciones y/o Seminarios 2 en el año	\$5.000.000	\$10.000.000	S/I
Gastos Comunes	\$2.500.000	\$2.000.000	S/I
Gastos Generales e Imprevistos	\$5.000.000	\$5.000.000	S/I
Gastos de Administración (reuniones, asambleas)	\$4.000.000	\$2.500.000	S/I
Total gasto	\$60.500.000	\$305.000.000	\$234.607.979

Fuente: Portal de Transparencia Activa

De acuerdo con la proyección 2018, los gastos aumentan principalmente por la contratación del equipo humano de la secretaría y por la infraestructura de la droguería. El único dato disponible a la fecha respecto de los egresos es el gasto 2018, que alcanzó cerca de 235 millones de pesos.

8.3.3.4. Motivación para asociarse

A los entrevistados se les consultó sobre la motivación que tuvo su municipio para crear la Asociación o para unirse a ella. Frente a esta pregunta surgen dos tipos de respuesta, a saber, la motivación para crear una Farmacia Popular y la motivación para crear o unirse a la Asociación. Si bien los entrevistados no hacen expresamente esta distinción, el análisis intentará separarlas.

8.3.3.4.1. Motivación para crear una Farmacia Popular

a) Ofrecer a la comunidad medicamentos a precio justo

Una de las principales motivaciones para instalar una farmacia popular es dar la oportunidad a la comunidad de acceder a medicamentos a precios que son considerados como justos. Entendiendo “justo” como equivalente o muy cercano al costo que tiene el medicamento.

“O sea, lo mismo que motivó a la primera farmacia: poder dar la posibilidad a que todas las personas, independiente de su sistema de salud, tuvieran acceso a medicamentos de calidad y a un precio justo.” (Municipio 2)

b) Servir a la comunidad

Relacionado con lo anterior, se visualiza la farmacia popular como una forma de prestar un servicio a la comunidad, en el sentido de disminuir el gasto de bolsillo que realizan las familias y en especial los adultos mayores en medicamentos.

“Bueno lo primero, la gran motivación es la razón de ser de un municipio: servir a la gente, servir a la comunidad (...) especialmente a los adultos mayores. Aquí quizás influyó también en parte que yo soy médico y que sigo trabajando y que era testigo de dramas humanos que significaba el costo de medicamentos.” (Municipio 2).

c) Responder a presiones de la comunidad

Desde un punto de vista más crítico, se plantean motivaciones de corte político donde la creación de farmacias populares respondería a demandas y presiones de la comunidad, más que a una convicción o decisión de las autoridades locales. En este caso, la percepción del entrevistado es que las motivaciones externas no son suficientemente fuertes como para que los municipios se integren además a la Asociación.

“Mira hay que entender que una cantidad no menor de alcaldes armaron las farmacias populares por la presión de la gente en tiempo electoral. Que les decían por qué Jadue sí y usted no. Al final todos entendieron incluso dentro de estos hay unos que se lo creen y otros que no se lo creen. Los que no están asociados es porque lo armaron con fines electorales...” (Municipio 1).

8.3.3.4.2. Motivación para ser parte de ACHIFARP

a) Acceder a precios más bajos: agregación de demanda

La principal motivación para crear la Asociación fue la de acceder a medicamentos e insumos médicos más baratos, a través de la agregación de demanda entre los municipios socios. En especial para aquellos medicamentos que no se pudieran adquirir a tiempo a través de CENABAST, que agrega demanda a nivel nacional. Al obtener precios de compra más bajos, sería posible bajar los precios de venta y disminuir el gasto de los usuarios finales.

“Entonces de todas maneras va a ser beneficioso poder comprar para todas las farmacias comunales de Chile que comprar para una sola.” (Municipio 2).

“Ahora, el proyecto es lo que más ha recalado en la asociación chilena de farmacias populares es poder, de alguna forma, comprar centralizado y obtener mejores precios. Mejores que a lo mejor uno obtiene en licitaciones y poder obtener todos los medicamentos que no se obtienen a través de CENABAST” (Municipio 2).

“Hacer economías de escala, y constituirnos en un poder comprador...” (Municipio 1).

b) Combatir inequidades del mercado

Relacionado al punto de los precios justos, se visualiza la Asociación y las farmacias populares como una fórmula para irrumpir en un mercado imperfecto, que generaría inequidades y abusos hacia las personas que necesitan adquirir estos productos para conservar su salud.

“Es que nunca ha habido una asociación a la cual le interese combatir las inequidades.” (Municipio 1)

“Romper el mercado abusivo de los medicamentos, de los tratamientos, de las ayudas técnicas.” (Municipio 1).

c) Mayor flexibilidad al comprar por el sistema privado

El hecho de que la Asociación sea un organismo de derecho privado, la faculta para comprar de forma directa, sin pasar por el sistema de compras públicas nacional. Si bien esto no siempre asegura el mejor precio, sí es percibido como una forma más ágil y flexible de comprar, con lo que sería posible responder a demandas que no alcanzan a ser cubiertas a través del sistema de compras públicas. Esto también permitiría acceder a proveedores que estarían fuera del alcance de los organismos públicos.

“... como no son organismo público van a poder comprar directo. Nosotros como dependemos del departamento de salud, porque hay otras farmacias comunales que dependen de corporación, nosotros nos ceñimos 100% a la ley de compras públicas” (Municipio 2).

“... venciendo las barreras que tienen los municipios, como entidades de derecho público para contactarnos con proveedores nacionales y extranjeros y poder lograr nuestros objetivos, porque los municipios no pueden importar.” (Municipio 1).

d) Acceder de manera rápida a medicamentos que no obtienen a través de CENABAST

Ligado a lo anterior, otra motivación es tener acceso a través de la Asociación, a medicamentos que no obtienen a través de CENABAST. El sistema vigente requiere que los municipios programen y soliciten a CENABAST los medicamentos que necesitarán el año siguiente en abril de cada año, luego cada mes se reprograma para los meses siguientes.

Sin embargo, se generan problemas de incumplimiento de entrega a los municipios a tiempo, especialmente en los primeros meses de cada año, lo que puede llegar de acuerdo con uno de los entrevistados al 50% de incumplimiento.

“Si aquí a donde va apuntado esto: a que se pueda comprar como droguería porque ellos van a ser independientes, entonces todo lo que no se pueda conseguir por CENABAST se puede hacer por aquí.” (Municipio 2).

“El tema está en el porcentaje de cumplimiento (de CENABAST), que muchas veces y sobre todo enero, febrero o marzo los cumplimientos a veces son del 50%... ¿qué pasa con nuestros usuarios?” (Municipio 2).

e) Asociatividad como un valor: potenciar experiencias exitosas

Una última motivación es la de asociarse para potenciar las experiencias particulares y exitosas que se generan en distintas comunas, en un sentido más amplio que las experiencias puntuales con farmacias populares. Se menciona la asociatividad como un valor en sí misma.

“Yo en lo personal (recomendaría asociarse) por una cuestión más valórica ¿no? Yo llamaría a asociarse, no cabe ninguna duda, o sea, en condiciones mucho mejor que estas experiencias coyunturales que nacen en cada comuna, no cabe ninguna duda.” (Municipio 2).

8.3.3.5. Beneficios

Al consultar a los entrevistados por los beneficios de pertenecer a la ACHIFARP, ocurre algo similar al caso de la motivación, vale decir, surgen respuestas vinculadas al beneficio que han traído las farmacias populares al interior de la comuna, así como respuestas sobre los beneficios de la Asociación misma.

Si bien ambos están fuertemente ligados, ya que por ejemplo el ahorro para las personas se vincula al (menor) precio al que los municipios logran comprar los medicamentos, las respuestas se presentan utilizando esta distinción entre los dos tipos de beneficios.

8.3.3.5.1. Beneficios de las Farmacias Populares

a) Impacto social: baja el gasto de bolsillo para los usuarios de la Farmacia Popular

El principal beneficio que los entrevistados asocian a las farmacias populares, es la disminución del gasto de bolsillo para las familias que compran en la farmacia popular. De acuerdo a la información provista por los propios entrevistados, los costos de medicamentos y otros insumos es en promedio un 67% más bajo de lo que se encuentra en el mercado, lo que repercute en precios de venta menores y un ahorro relevante para los usuarios de las farmacias.

Cabe señalar en este punto, que las farmacias populares sí representan un gasto extra para el municipio, respecto de los municipios que no tienen una farmacia popular. De esta forma, el “ahorro” se visualiza de manera mucho más concreta en el usuario final que en el municipio, si bien los municipios también estarían gastando menos gracias a los precios que consigue la Asociación.

“...fue una abuelita con su nieta y estaban ahí, me mostraron la receta y no habían comprado nunca en la farmacia comunal y como 5 medicamentos y de repente llego yo y como tengo internet me meto, veo los precios estaban los 5 medicamentos y me contaban que les salía 90 mil pesos. Y llego y le dije: ‘le tengo una buena noticia. Todo lo que usted compre en la farmacia por 90 mil le va a salir 9 mil ahora’” (Municipio 2)

“... no hay actividad empresarial, entonces si el medicamento lo compramos en el laboratorio a \$40 se lo pasamos a \$40; si lo compramos a \$2, a \$2. Por lo tanto, alguien me puede decir: ‘¿Cuánto ahorraste?’ No, yo hice una inversión social en la farmacia que nos cuesta una cantidad al año, pero cuál es la cuenta que sacamos, que invertimos 50, pero le ahorramos 500 a la gente.” (Municipio 2).

“... tendría que hacer la comparación con la plata que estábamos regalando (como municipio) para comprar medicamentos afuera (...) no hay un comparativo previo. El comparativo lo tendría que hacer cada familia que te dijera y de esto sí te puedo dar 20 casos, de gente que a mí me agarra todos los

días y que me agarra a besos, y que me dice yo antes gastaba \$150.000 hoy día gasto \$30.000. Antes gastaba \$120.000 hoy día gasto \$40.000.” (Municipio 1).

b) Mejor uso a los recursos destinados a beneficios

Dentro de los beneficios que han acarreado las farmacias populares, está la percepción de que se logra un uso más eficaz o éticamente más correcto de los recursos públicos destinados a beneficios para las personas. Así, la venta de medicamentos e insumos a precio justo podría generar un impacto mayor en la calidad de vida de un adulto mayor que un subsidio monetario.

Asimismo, se percibe que la fórmula de vender medicamentos al costo es éticamente más correcta que, por ejemplo, transferir recursos públicos a las cadenas de farmacias privadas, para que éstas bajen sus precios a un grupo definido de usuarios más vulnerables.

“Yo veo que el Estado chileno da subsidios, los subsidios son de 10 mil pesos, 3 mil, 5 mil pesos a nuestros abuelitos (...). Para un adulto mayor que gana 100 mil, 120 mil pesos de pensión y me di cuenta de que había abuelitos que le recetábamos medicamentos que costaban 80 mil pesos y que los podíamos recibir a 10 mil y me di cuenta de que este proyecto equivalía como a 8 subsidios de un viaje (...) este proyecto y esta asociatividad nos llevó a darle a la gente un servicio que es más maravilloso que todos los subsidios que habíamos dado hasta ahora.” (Municipio 2).

“... con quien tienes que compararlo (...) es con el modelo de MUNICIPIO X y de MUNICIPIO Y. Que ellos tienen acuerdo con la cadena (de Farmacias X) para que ellos hagan el descuento y ellos le pagan con plata pública el descuento que hacen las cadenas, es vergonzoso.” (Municipio 1).

c) Integración social y equidad

Otro beneficio que mencionan los entrevistados refiere a la dinámica que se genera en las farmacias populares, donde se generaría un espacio de integración social entre habitantes de distinta condición socioeconómica que acuden a comprar ahí sus medicamentos.

Asimismo, el hecho de incluir a todos los vecinos como beneficiarios como lo hizo una de las comunas entrevistadas, generaría un efecto de equidad en el acceso a medicamentos a un precio bajo.

“Además tiene otro factor que yo lo considero importantísimo, es integradora porque esto está abierto a todos, no sólo a los que tienen poca plata, está abierta a las Isapres, a los particulares y entonces se producen encuentros en este lugar entre el que tiene y el que no tiene, mira qué lindo (...) por tanto, tiene un segundo impacto que es de integración social.” (Municipio 2).

“... sí se ha cumplido con lo que se esperaba, el poder dar (...) equidad. Equidad a todos, el que independiente de su institución de salud o de la parte económica, todos tuvieran el mismo acceso a medicamentos de buena calidad y a un precio bajo, eso es lo importante.” (Municipio 2).

d) Valoración ciudadana

Asimismo, las farmacias populares tendrían un efecto de aumentar la valoración de los ciudadanos hacia la administración local, gracias a los beneficios que se generan en la economía familiar de los usuarios de estas farmacias.

“... estamos hablando de una comuna donde tenemos una administración política que lleva 27 años y lo más probable es que continúe, entonces no se anda buscando ese rédito (político), esa ganancia, sino que en la valoración ciudadana que uno la percibe y la siente...” (Municipio 2)

e) Gratificación personal de los funcionarios

Finalmente, algunos entrevistados sienten una gratificación a nivel personal por el hecho de que su trabajo genere un impacto positivo y reconocido por la comunidad.

“Y eso bueno, tantos años en farmacia privada, a mí me emociona porque uno ve y es diferente lo que uno se relaciona (...), acá, el ver el cómo influye en la vida de cada persona y que también se ponen a llorar ¿te das cuenta? Entonces también ha sido un trabajo muy gratificante para mí, muy agotador pero gratificante. (...) Eso, la verdad es que yo quería un cambio para mi vida y a mí farmacia comunal me cambió mi vida también.” (Municipio 2).

8.3.3.5.2. Beneficios de la ACHIFARP

a) Acceso a mercados y formatos de compra que permiten bajar costos

En cuanto a los beneficios que ha generado la Asociación, destaca el acceso a nuevos mercados y la flexibilidad de formatos de compra que permiten acceder a precios más bajos. En particular, se menciona la capacidad de importar desde Cuba o China, lo que estaría generando ahorros significativos en la compra de insumos médicos.

Dentro de los documentos presentados por la secretaría ejecutiva se encuentra un comparador de precios para ayudas técnicas. Si bien incluye sólo 27 productos comparables (sillas de ruedas, muletas, bastones, entre otros), la diferencia de precios a los que compra ACHIFARP respecto del menor precio de venta en el mercado local tiene una mediana de un 31% más baja. Si se compara con el mayor precio de venta para ese mismo producto en el mercado local, la mediana de la diferencia llega a 150%.

Lamentablemente, el nivel de detalle del listado no permite buscar los comparables en los productos de CENABAST o en la oferta de productos por convenio marco, con lo que es difícil estimar el volumen de ahorro para los municipios asociados. Tampoco se accede al registro de las compras realizadas por la Asociación, ya sea que las compras se hayan realizado directamente o a través de alguno de los municipios socios, con lo que es imposible comprobar los precios de compra declarados.

En general, la Asociación no presenta rendiciones financieras que incluyan el gasto en insumos médicos o medicamentos, lo que dificulta estimar el impacto real en términos de ahorro costos para los municipios asociados.

Asimismo, es complejo medir este impacto en el sistema de compras públicas, dado el modelo de negocios vía transferencias municipales para los Departamentos de Salud Municipal y considerando que el sistema no incluye a las Corporaciones Municipales privadas que administran la salud. Para aquellas comunas que administran la salud desde el propio Municipio, ACHIFARP aparece como proveedor de una sola compra (glucómetros y cintas reactivas), realizada por la Municipalidad de Recoleta, por un monto de \$15.936.400.

Varios municipios que pertenecen a la Asociación aún realizan de forma individual licitaciones para proveer medicamentos para sus farmacias comunales. Para el año 2019 se encontraron 14 licitaciones de medicamentos y otros insumos, realizadas por 5 municipios que pertenecen a la Asociación, donde aparece explícita la frase “farmacia popular”, “farmacia comunal” o “farmacia municipal”. De ellas, seis se encuentran adjudicadas a diversos proveedores, por un monto total de \$12.135.763. Asimismo, para el año 2019 se encuentran 92 órdenes de compra aceptadas o enviadas por parte de 15 de los municipios asociados, en las que aparece explícita la frase “farmacia popular”, “farmacia comunal” o “farmacia municipal”. Entre ellas, sólo en una el proveedor corresponde a ACHIFARP.

En cuanto a las transferencias, no existe un registro disponible de cuotas extraordinarias canceladas por los municipios ni su detalle, por lo que tampoco fue posible estimar el potencial impacto económico de la Asociación por esta vía.

“Por ejemplo, haber traído los glucómetros desde Cuba, representan un ahorro del 90% de lo que gasta una persona en un glucómetro y en las tiras (para medir niveles de glicemia), un ahorro del 75%” (Municipio 1).

“Hemos llegado a lugares donde no esperábamos llegar. O sea, estar importando camas clínicas directamente desde china en un 40% de su valor créeme que es un éxito que nadie se lo imaginó al principio.” (Municipio 1).

“El promedio de ahorro del gasto es 67%. Porque tenemos una desviación, desde el 40% cuando les compramos a los laboratorios, un 60% o 70% cuando le compramos a CENABAST y un 95% cuando compramos en formato clínico (...) porque nuestra farmacia tiene sala de fraccionamiento, entonces tú puedes vender la tira sin la caja, y en la dosis exacta y eso te baja (...), tú compras (al laboratorio) como en farmacia, en formato clínico y te llega una caja con las tiras, y esa caja con las tiras tú la vendes al mismo precio que vale la tira” (Municipio 1).

b) Ahorro extensivo a otras instituciones del Estado vía convenios con ACHIFARP

Tal como se señaló en el apartado de proyectos, existe un convenio firmado con SENADIS, para que la Asociación adquiriera las ayudas técnicas que entrega este organismo y las distribuya a través de las farmacias populares. Con ello, el beneficio del ahorro en la compra de insumos médicos traspasaría a los socios e incluso a los gobiernos locales, llegando a otras instituciones públicas vía convenios.

“SENADIS que es parte del gobierno central decide, en vez de hacer la ejecución del presupuesto de manera propia, asociarse con ACHIFARP y pedirle a ACHIFARP que le compre las ayudas técnicas y subir de 2.500 potenciales beneficiarios a 4.000 gracias a los precios nuestros. Ese es un convenio que firmamos hace 4 meses y ya lo estoy desarrollando. (...) Estoy entregando ayudas técnicas como presidente de ACHIFARP de Arica a Punta Arenas con platas de la SENADIS (...). O sea, estamos siendo mucho más eficientes que el nivel central.” (Municipio 1).

c) Visibilizar el tema a nivel nacional y local: priorización

Uno de los grandes beneficios que se vinculan a la Asociación, es haber visibilizado el tema del costo privado de los medicamentos y otros insumos médicos para las familias, especialmente las más vulnerables.

Vinculado con ello, los entrevistados señalan que las gestiones de la ACHIFARP han logrado posicionar el tema en la agenda pública a nivel país. Esta percepción se ve reforzada con los cambios que observan en instituciones como CENABAST, MINSAL o SENADIS, quienes buscan activamente formas de vincularse con las farmacias populares.

Asimismo, los encuentros y actividades de la Asociación y de la directiva, priorizan el tema dentro de la gestión local.

“Yo creo que su mayor valor para mí, en lo personal, es que le da más peso político al tema, más que si aparecemos nosotros o aparece Viña. Yo creo que al existir una asociación que lo valida, ¿no? le da un posicionamiento mucho mayor de índole política. Pasa a ser un tema que donde el Estado se tiene que hacer cargo, obviamente, porque lo otro, pasan a ser experiencias que nacen como... no sé... aisladas. Eso es la mayor importancia hasta este momento.” (Municipio 2)

“Yo creo que, en ese sentido, claro que contribuye la ACHIFARP, o sea, cuando se cuentan ahí los temas y que lo toman los Químicos y lo toman también los alcaldes. El alcalde ha ido a reuniones y después ha venido a llamar al tiro por teléfono, a aportar y a presionar también en ese sentido.” (Municipio 2)

d) Adecuaciones en CENABAST: Diversificación de oferta y apoyo logístico

Otro impacto positivo que ha generado la Asociación, o bien la sumatoria de farmacias populares, es una aparente diversificación de la oferta de productos que entrega CENABAST. Esta diversificación respondería a la demanda que se genera desde las farmacias populares, que es distinta de la que tradicionalmente se levantaba desde la red del sistema de salud.

Asimismo, CENABAST ha adecuado su organización interna y su página web para integrar a las farmacias populares, contando al menos con un ejecutivo exclusivo y un reporte específico para las farmacias populares. También habrían ofrecido soporte tecnológico a la Asociación para apoyar el levantamiento de demanda desde las distintas farmacias populares.⁵⁷

“... eran 5 principios activos y esos principios activos llegaron muy económicos este (año) por CENABAST.” (Municipio 2).

“... bueno, CENABAST se comprometió a prestar todo lo que fuera la parte logística, (el sitio web) por donde nosotros entramos a hacer nuestra programación CENABAST, ellos prestar toda esa parte y eso un tremendo adelanto...” (Municipio 2).

e) Adecuaciones en el mercado: Baja de precios de medicamentos en farmacias privadas, cierre de locales y acercamiento de laboratorios

Un impacto que trasciende al sector público es el observado en algunas farmacias y laboratorios privados. Los entrevistados vinculan la participación de las farmacias populares en el mercado de los medicamentos, que en 2018 habrían llegado en conjunto a ventas por 15 mil millones de pesos, con la baja en los precios de venta de algunos medicamentos e incluso el cierre de locales de cadenas de farmacias privadas.

⁵⁷ Más en: <https://www.cenabast.cl/apoyo-farmacias-comunales/>

Asimismo, observan un cambio en el comportamiento de laboratorios, los cuales se acercan a los municipios y generan nuevas facilidades para la relación con ellos. Esto se daría por la existencia de un nuevo nicho de mercado, conformado por personas de bajos ingresos que antes no podían acceder a la compra de medicamentos de manera particular.

“Las farmacias populares han provocado impactos tremendos que no han sido evaluados todavía. Yo conozco de farmacias –yo lo veo como médico- aparecieron una serie de ofertas que antes no estaban (...). Por ejemplo, la Farmacia Ahumada cobra el 50% y casi se nivela en algunos medicamentos con los que nosotros tenemos.” (Municipio 2).

“Ahora, ha ido cambiando la percepción de los laboratorios y uno lo nota porque ellos (...) se dieron cuenta de algo muy puntual (...) que había un tremendo nicho (...). Y que no lo tenían claro, ellos pensaban que este era un traspaso de gente de la parte de farmacia privada para acá y no, esto ha sido mucho más, o sea, dar la posibilidad a personas que sin esta farmacia era imposible que pudieran acceder a medicamentos. Es un nuevo mercado, entonces ellos han cambiado la percepción y hay varios laboratorios que han creado la gerencia de farmacias comunales.” (Municipio 2)

“... a mí todas las semanas hay un representante de laboratorio dando información y eso se agradece también, porque uno también está más al día, porque pensamos que a nosotros nos iban a dejar así y que no nos iban a informar de moléculas nuevas, medicamentos nuevos...” (Municipio 2).

“O sea, tú crees que nosotros no tuvimos ningún impacto en que las Farmacias Ahumada cerraran 50 locales en 1 año. Sabes cuánto vendieron en conjunto las farmacias populares a nivel de país, en un año (el 2018), cerca de quince mil millones de pesos. Lo que equivale a más de 30 mil millones de pesos en precio de mercado, eso le quitamos al mercado y una parte de ello fue ampliar la cobertura a gente que sencillamente no accedía.” (Municipio 1).

f) Articulación del sistema público y privado para apoyar a las farmacias comunales

Otro efecto transversal que se vincula a la Asociación es la articulación de instituciones públicas, agrupaciones de privados e instancias colegiadas para apoyar a las farmacias populares. En este sentido, existiría un acuerdo formal de todas las partes, para facilitar el crecimiento de las farmacias populares en todo el país.

“Y bueno, el año pasado y el antepasado se firmó un acuerdo que lo firmó el ISP, CENABAST, algunas agrupaciones de laboratorios, el Colegio Médico, El Colegio Farmacéutico, de poner todo de su parte para que este tema de las farmacias comunales a nivel nacional pueda seguir surgiendo...” (Municipio 2).

g) Potenciar aprendizajes entre los socios

La pertenencia a la Asociación ha permitido a algunas comunas, acceder a las experiencias y aprendizajes que tienen otras comunas más grandes o con más experiencia en la gestión de farmacias populares. Esto se percibe como algo positivo, ya que da la opción de aprender entre pares que enfrentan problemas y condiciones similares.

Los encuentros que organiza la Asociación también han permitido poner en común problemas y soluciones que comparten varias comunas, generando una instancia de aprendizaje colectivo que es valorada positivamente por los entrevistados.

“Ahora, es consabido de que el mejor mecanismo de aprendizaje que tiene el mundo municipal es cuando comparte con el mundo municipal (...) Aquí nos han venido a visitar y también nosotros hemos visitado y eso es el mejor aprendizaje que tiene el mundo municipal, la experiencia que realiza en otros lados.” (Municipio 2).

“Mira, desde que yo entré en el año 2016 ya hemos tenido tres encuentros de la asociación de farmacias comunales en las cuáles se tratan los problemas y también se dan a conocer los avances que se han ido alcanzando (...). Han sido bien fructíferas porque todos tenemos derecho a obviamente a opinar, a dar nuestras ideas. Después se han hecho reuniones anexas solamente farmacéuticos y la parte administrativa aparte y se sacan las mejores ideas de cada una.” (Municipio 2).

“Como buenas prácticas... Nosotros cuando partimos nos preocupamos hartito de ir conociendo las distintas experiencias que se han ido desarrollando y sacar algunos aprendizajes de eso...” (Municipio 2).

h) Ahorro para las personas es mayor que en los municipios no asociados

Existe una mención referida a que los precios de venta en las farmacias populares de municipios que pertenecen a la Asociación serían más bajos que los precios de venta de farmacias populares de otras comunas no asociadas. De ser así, el beneficio de mayor ahorro en gastos de bolsillo para los usuarios sería mayor en las comunas pertenecientes a la Asociación.

Sin embargo, la normativa que rige a las farmacias populares señala que éstas pueden cobrar un valor por la venta de medicamentos, sin fines comerciales, con un determinado margen máximo sobre el costo (15% sugerido), dentro del cual cada municipio elige libremente el que más le acomode. En tanto, la Asociación no exige, hasta donde se tiene conocimiento, un margen determinado. Por lo tanto, el efecto mencionado puede no deberse a la Asociación, sino a políticas financieras propias de cada municipio.

“Si quieres compárala con (las farmacias populares de) COMUNA A y compárala con COMUNA B. En COMUNA B ellos venden casi tres veces más caro que lo que vendemos nosotros en las farmacias populares” (Municipio 1).

i) No hay beneficios financieros directos aún para todos los municipios

Finalmente, la falta de una droguería operativa y posibles fallas en la comunicación con los socios de la Asociación, generan la percepción de que no existen beneficios financieros (es decir, acceso a medicamentos e insumos más económicos) para todos los municipios.

Esta percepción se hace relevante al momento del cobro de las cuotas anuales. Así, muchos municipios socios estarían reticentes a cancelar las cuotas ya que no visualizan beneficios claros. Un ejemplo es el municipio de Angol, donde el Concejo municipal aprobó la desafiliación de la ACHIFARP por el alto monto adeudado en concepto de cuotas y la percepción de nulos beneficios económicos ya que “no se han efectuado compras de medicamentos.” (Acta Ordinaria N° 10, año 2018, Concejo Municipal de Angol).

“Sí, lo que pasa es que hay muchas municipalidades y conversando con los colegas, que están viendo el costo-beneficio, porque la verdad es que la ACHIFARP claro, excelente que se haya formado, excelentes los proyectos, pero tangible no hay nada. Entonces al pagar ¿cuál es el beneficio entonces?” (Municipio 2).

8.3.3.6. Problemas

a) Imposibilidad de comprar medicamentos directamente por falta de Droguería

Actualmente la Asociación no puede hacer compras directas de medicamentos, lo que es percibido como un problema por algunos de los entrevistados, ya que su mayor expectativa está vinculada a la compra de medicamentos a través de ACHIFARP.

Si bien el presidente de la Asociación aclara que la falta de droguería no es impedimento, ya que se compran los medicamentos vía convenio con municipios que sí tienen droguería, esta información no pareciera estar llegando adecuadamente a todos los socios de ACHIFARP.

“Por lo tanto, ellos (ACHIFARP) van a poder tener una droguería, está el químico farmacéutico ya contratado y se han hecho algunos levantamientos incluso para comprar (medicamentos) en el extranjero (...) pero todavía es sólo un proyecto.” (Municipio 2).

b) Falta de recursos financieros: morosidad de algunos municipios por alto costo relativo de las cuotas

Uno de los principales problemas que se visualizan es la falta de recursos financieros para la operación de la Asociación. Esto se debe al no pago de las cuotas por parte de los municipios socios. Como se ha mencionado anteriormente, la deuda de arrastre alcanza los 245 millones anuales en 2017 y 2018, mientras que en 2019 supera los 370 millones. El impacto inmediato sería en la habilitación física de la nueva droguería, ya que el pago de los medicamentos o insumos médicos que se importan a través de la Asociación se realiza por otra vía.

A juicio de algunos municipios, la fórmula para calcular las cuotas anuales es errada, ya que se basa en la población de cada comuna en lugar de considerar sus ingresos. De esta manera, algunas comunas populosas con bajos ingresos tendrían problemas para pagar las cuotas. A esto se suma la percepción de que no hay beneficios, lo que desincentivaría a los municipios a pagar las cuotas.

“(el proyecto) es posible alcanzarlo y realizarlo, más que un tema de un marco legal, por ejemplo, de colocar una droguería porque eso se puede... el farmacéutico también y las postas también lo van a poder hacer. El tema más grande es el tema es el tema económico. (¿Que falta plata?) Exactamente...” (Municipio 2).

“... las municipalidades, muchas, no cancelan sus cuotas (...). Porque las municipalidades pueden pagar dependiendo de cómo evolucionan sus presupuestos y no de acuerdo al per cápita (...). El per cápita del municipio de Quillota, no sé, debe bordear los \$10.000 no sé, \$12.000, son noventa y cinco mil habitantes y Zapallar son cinco mil, seis mil (habitantes) y tiene un per cápita de \$80.000-\$90.000 y por eso creo que es un error buscar una forma de financiamiento a través del per cápita.” (Municipio 2).

c) Farmacias “aisladas”: pérdida de recursos por medicamentos no retirados y posibles dificultades para calcular demanda agregada

Uno de los municipios entrevistados menciona la dificultad de agregar demanda a nivel de Asociación sin que exista un sistema que permita tener en línea a todas las farmacias comunales.

Asimismo, se señala que hoy en día las farmacias tienen pérdidas por las personas que no retiran los medicamentos que solicitaron, los cuales son comprados por el municipio específicamente para ellos. Al no estar conectados con otras farmacias, estos medicamentos tampoco pueden ser redistribuidos a lugares donde exista demanda para ellos.

“A ver, el tema de comprar a nivel centralizado para todas las farmacias comunales se tendría... de partida tendríamos que estar todos en línea ¿cierto? Y no estamos en línea...” (Municipio 2).

“Claro, de repente a mí me pueden haber pedido unos medicamentos y la persona no los fue a buscar y tiene alto costo y si yo no lo saco va a vencer y a lo mejor en otra ciudad lo necesitan justo ese y agilizar esa tramitación...” (Municipio 2).

“... obviamente genera dificultades desde el ámbito presupuestario. El que, por ejemplo, solamente el hecho de que las propias personas no retiren sus medicamentos nos genera un problema presupuestario porque nosotros no podemos reponer el presupuesto y hay que pagar, además.” (Municipio 2).

d) Expectativas poco realistas de la ciudadanía

La alta exposición que ha tenido el tema de las farmacias populares tiene una contrapartida para los entrevistados. Esta es que la ciudadanía crea expectativas muy altas respecto de lo que pueden encontrar en las farmacias y de la integración que puede existir entre ellas.

Así, uno de los problemas que visualiza uno de los entrevistados, es que la Asociación no logra comunicar de manera efectiva los reales alcances de las farmacias populares a la población, lo que redundará en ciudadanos frustrados con el gobierno local.

“... llega gente, claro porque a veces la televisión es muy no sé, crea muchas expectativas y entonces claro, se pensó (...) casi que los kit de glicemia estaban en las farmacias, que las sillas de ruedas también, los catres clínicos. No, no es así. Entonces hay muchas expectativas que se crean también en la gente y quizás eso también es un tema de la Asociación, que no se aterriza el tema de la información.” (Municipio 2).

e) Aparentes problemas comunicacionales al interior de la Asociación

Si bien los entrevistados no lo mencionan directamente, en el levantamiento en terreno se evidencia cierta inconsistencia o vaguedad en la información que maneja la comuna de Quillota respecto de lo que estaría ocurriendo en la Asociación. De acuerdo con lo comentado por los funcionarios y el alcalde de Quillota, es posible extender este diagnóstico a otras comunas.

Así, es posible que existan ciertos problemas de comunicación interna entre la directiva y los municipios socios, que a su vez podría estar impactando en el acceso a los beneficios y en la reticencia a pagar las cuotas.

“O sea, de partida los kit no están en Chile, se hizo un levantamiento de requerimientos y también es complicado porque uno no sabe las especificaciones técnicas, no hay mayor aporte por lo menos en este momento.” (Municipio 2).

8.3.3.7. Recomendaciones

Finalmente, se solicitó a los entrevistados comentar las buenas prácticas que han observado en la Asociación, así como generar recomendaciones que mejoren los resultados económicos de su propia asociación, e ideas que potencien la capacidad de las asociaciones municipales para generar resultados financieros relevantes para los municipios.

a) Farmacias en línea

Comenzando con las recomendaciones para la propia ACHIFARP, se propone contar con farmacias en línea, de tal manera que se puedan redistribuir medicamentos y otros (ayudas técnicas, camas clínicas, etc.) entre las distintas comunas, con el objetivo de reducir pérdidas asociadas al no retiro de medicamentos y optimizar en general los recursos.

Esto permitiría además coordinar de manera más ágil y precisa la demanda agregada.

“... que nos podamos transmitir fácilmente y traspasar medicamentos porque en algunas farmacias hay medicamentos que quedan y en otras faltan y nos podemos intercambiar (entre comunas) para evitar que venzan y que se pierda la plata” (Municipio 2).

“Pero de partida todos tendríamos que estar en línea, tendríamos que todos tener alguna página para ver el tema logístico, o sea, ver las peticiones anuales para qué, para que la ACHIFARP diga: ‘Ok, listo, vamos a necesitar 100.000 paracetamol’ no sé, alguna droga y poder decirle al laboratorio ‘esto es lo que nosotros necesitamos, pones el precio y cotizar’.” (Municipio 2).

“... ojalá a funcionar como una cadena de farmacias comunales en la cual estemos todos en línea y podamos... y que venga una persona no sé, de Iquique, de Punta Arenas y encuentre acá y poder solventar y darle sus medicamentos.” (Municipio 2).

b) Modificar la fórmula de cálculo de la cuota anual: base en ingresos y no en población

Se propone también modificar la fórmula de cálculo de las cuotas anuales, como una forma de potenciar el pago a través de cuotas que serían más asequibles para los municipios. En particular, se propone generar una fórmula que considere los ingresos del municipio y no sólo la población comunal, de manera similar a la utilizada en el Fondo Común Municipal.

“... creo que debiera ser a través del presupuesto: porcentaje del presupuesto y bueno, es lo que hace el fondo común municipal. Más cercano al fondo común municipal que a la (cantidad de) población” (Municipio 2)

c) Apoyo financiero desde el nivel central vía convenios

Otra forma de acceder a mayores recursos sería emular el convenio que mantiene el Ministerio de Salud con la Asociación Chilena de Municipalidades, donde el MINSAL financia congresos y otras actividades realizadas por directores de salud a través de la ACHM.

“A propósito de eso, hay otra idea que yo creo que a lo mejor puede ser útil. Yo participo en la comisión de salud de la asociación chilena de municipalidades y todo lo que se realiza, se realiza (...) financiado por el MINSAL y por un convenio, un programa. (...) Nosotros participamos no sé, 15 directores de salud de todo el país, pero hacemos congresos y hacemos un montón de actividades y todas esas actividades cuentan con el financiamiento traspasado por MINSAL ya hace sus 12-15 años...” (Municipio 2).

d) Reglamentación clara en el giro de negocio de la Asociación

En el caso particular de ACHIFARP, existen dudas respecto del marco legal y la forma de operar que deben tener las farmacias populares, lo que gatilla a su vez temor a innovar a nivel comunal por las consecuencias que ello pueda tener frente a una auditoría de la Contraloría.

Así, una de las solicitudes que hacen algunos entrevistados es contar con un marco regulatorio claro para las farmacias populares, que considere el giro del negocio y las particularidades de las farmacias, más allá de aplicar normas generales a las mismas.

“... las ideas las tenemos, hay creatividad en lo local, pero tenemos que cuadrarlo con lo que dice la ley y la Contraloría, que de repente el gran temor es que si nos dice la Contraloría que esto fue errado y si me hacen juicio de cuentas y todo eso. Entonces que esté reglamentado el que podamos traspasar los medicamentos, que esté reglamentado un poder de compra mayor...” (Municipio 2).

“Pero falta ese marco regulatorio. La Contraloría por ejemplo, empezó a generar dictámenes a partir de fiscalizaciones que han hecho a las distintas farmacias, pero cuando uno ve lo que hace la contraloría es aplicar los procedimientos y las normas que son generales de lo que es la administración pública y aquí nos estamos metiendo en un tema que es distinto, nos estamos metiendo en un tema de un mercado propio de lo público y eso, entiendo que no existe normativa que lo defienda todavía.” (Municipio 2).

e) Asociarse en torno a objetivos concretos y claros

El presidente de la Asociación hace hincapié en que la motivación es clave para obtener resultados exitosos, ya sean financieros o de otra índole, en cualquier tipo de asociación municipal. Así, señala que los municipios deben contar con objetivos claros y concretos al momento de formar una asociación, para luego ver la mejor forma de cumplirlos.

“Yo creo que las asociaciones de municipalidades tienen que tener objetivos concretos (...). Ahora igual hay asociaciones que son bastante importantes (...) por ejemplo, la asociación de municipios turísticos, la asociación de municipios con alcaldes mapuches, ellos tienen objetivos... (...) Yo creo que particularizar las necesidades de los municipios que se asocian es fundamental, o sea, definir bien el para qué te asocias.” (Municipio 1).

f) Contar con equipos técnicos de confianza

Existe una percepción transversal de que el equipo humano de la secretaría ejecutiva está motivado, bien calificado y tiene un buen desempeño. Para el presidente de la Asociación, el armar equipos de confianza es clave para el logro de los objetivos de cualquier asociación, incluidos los objetivos financieros.

En este contexto, los mecanismos de selección existentes tales como los concursos públicos, no lograrían asegurar la creación de un equipo suficientemente comprometido con los objetivos del proyecto asociativo.

“... la gente digamos, en los puestos yo creo que son las indicadas porque son las que empezaron con todo esto, son los que tienen más conocimiento, los que lucharon a nivel de ministerio, de ISP y todo” (Municipio 2).

“Es clave armar un equipo de confianza.” (Municipio 1).

“(Para pensar en buenas prácticas, ¿este proceso de selección cómo fue, ustedes llamaron a concurso público?) No, es todo en base a confianza, porque aquí hay objetivos políticos que requieren de compromisos y de convicciones que no se licitan ni se concursan. Tú no puedes consensuarle al gallo que traiga el mayor CV, si el compadre no está convencido de que hay que terminar con el abuso.” (Municipio 1).

g) Uso de redes sociales y aplicaciones para potenciar la comunicación

Finalmente, se rescata como buena práctica el uso de redes sociales y aplicaciones para mantener una comunicación fluida y ágil. Si bien se visualizan algunos problemas de comunicación, los entrevistados valoran el acceso a canales compartidos con el resto de las farmacias comunales.

“Nosotros tenemos un Whatsapp y la verdad es que el tema de las redes sociales ha sido bueno para esto porque tenemos el grupo de las farmacias comunales a nivel nacional y también están inscrito en el grupo el químico farmacéutico de la ACHIFARP. Entonces también estamos sumamente informados, hay hartos colegas que están trabajando el capítulo, en la asociación chilena de farmacias populares. Ellos nos tratan de mantener al día” (Municipio 2).

8.4. NOMINA DE PROYECTOS DE LEY EN EL PARLAMENTO

A continuación, se presenta la relación de proyectos de ley en alguna etapa de trámite parlamentario, a mayo de 2019, que tienen potencialmente incidencia en la recaudación de tributos municipales.

Se destaca en cursiva los artículos específicos relacionados con la materia.

- N° de Boletín 10391-03

Materia: Registro Nacional De Corredores De Propiedades, Corredor De Propiedades, Mercado Inmobiliario, Corretaje De Propiedades, Corretaje Inmobiliario.

Proyecto de Ley.

“Artículo 1°.- Son intermediarios o corredores de propiedades las personas naturales o jurídicas establecidas en Chile que se dedican en forma pública y predominante a esa actividad

Artículo 2°.- Créase el Registro Nacional de Corredores de Propiedades, de carácter público, obligatorio y gratuito, en el que se podrán inscribir quienes cumplan con las disposiciones de esta ley y su reglamento

Artículo 3°.- Los encargados del registro deberán pronunciarse sobre las solicitudes de inscripción dentro del plazo de cuarenta y cinco días de presentadas. Transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento deberá efectuarse la inscripción dentro de tercero día

Artículo 4°.- Se reserva el uso de la expresión "corredor de propiedades" únicamente a las personas que se encuentren inscritas en el registro señalado en el artículo segundo.

De las infracciones a lo dispuesto en este artículo conocerán los juzgados de policía local, conforme al procedimiento establecido en el Título I de la ley N° 18.287, correspondiente al domicilio del infractor, quien podrá ser sancionado con multa de 100 a 200 unidades tributarias mensuales, las que se duplicarán en caso de reincidencia.

- N° de Boletín 11308-15

Materia: Sanción, Licencia Profesional

Proyecto de Ley.

Artículo único: Modifíquese el artículo 194 de la Ley de Tránsito, cuyo texto refundido, sistematizado y coordinado se contiene en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, del año 2009, reemplazando el texto de su inciso primero, por el siguiente:

"El que sin tener la licencia de conducir requerida, maneje un vehículo para cuya conducción se requiera una licencia profesional determinada, será sancionado con multa de diez a veinte unidades tributarias mensuales."

- N° de Boletín 11514-06

Materia: Modifica las leyes N° 18.101, que Fija normas especiales sobre arrendamiento de predios urbanos, y 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades

Proyecto de Ley.

“Artículo primero.- Incorporase a la Ley 18.101, Fija normas especiales sobre arrendamiento de predios urbanos, el siguiente artículo 23 ter nuevo:

“Artículo 23 ter.- En los contratos de arrendamiento o subarrendamiento de habitaciones u otros locales habitables, correspondientes a inmuebles con fines residenciales, no se podrá superar una carga ocupacional de 3 personas por habitación o local habitable. Esta cifra podrá alcanzar a 5 personas por habitación o unidad habitable tratándose de sujetos unidos entre ellos por vínculos de convivencia, afinidad o consanguinidad.

La infracción de lo dispuesto en los incisos precedentes se sancionará con multa a beneficio municipal de 5 a 100 unidades tributarias mensuales.

Artículo segundo.- Incorporase al artículo 4° de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, un literal m) nuevo del siguiente tenor:

“m) Fiscalizar el cumplimiento de lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 23 ter de la Ley 18.101.”

- N° de Boletín 11836-25

Materia: Modifica la ley N°19.925, Sobre expendio y consumo de bebidas alcohólicas, para incrementar las sanciones aplicables al consumo de alcohol en lugares públicos.

Proyecto de Ley.

Remplácese el inciso primero del artículo 25 por los siguientes 1° y 2° nuevos del siguiente tenor:

“Los que consumieren bebidas alcohólicas en calles, caminos, plazas y paseos, con excepción de aquellos que lo hagan en terrazas bares y restaurantes que cuenten cuyo funcionamiento este autorizado previamente por el respectivo municipio, estadios, establecimientos educacionales o de capacitación y demás lugares de uso público. La contravención a esta prohibición será sancionada con alguna de las siguientes penas:

1.- Multa de cinco a diez unidades tributarias mensuales.

2.- Participación en actividades determinadas a beneficio de la comunidad, con acuerdo del infractor y a propuesta del departamento social de la municipalidad respectiva, hasta por un máximo de treinta horas, o en cursos de capacitación por un número de horas suficientes para el aprendizaje de la técnica o arte objeto del curso. Para estos efectos, cada municipalidad deberá anualmente informar a el o los juzgados de garantía correspondientes acerca de los programas en beneficio de la comunidad de que disponga. El juez deberá indicar el tipo de actividades a que se refiere esta letra, el lugar en que se desarrollarán y el organismo o autoridad encargada de su supervisión. Esta medida se cumplirá sin afectar la jornada educacional o laboral del infractor.

Se aplicará como pena accesoria, en su caso, la suspensión de la licencia para conducir vehículos motorizados por un plazo máximo de seis meses. En caso de reincidencia, la suspensión será de hasta un año y, de reincidir nuevamente, podrá extenderse hasta por dos años. Esta medida no podrá ser suspendida, ni aun cuando el juez hiciere uso de la facultad contemplada en el artículo 398 del Código Procesal Penal.”

- N° de Boletín 11913-25

Materia: Convivencia Ciudadana.

Proyecto de Ley.

“Artículo 1°.- Modificase el Código Penal en los siguientes términos:

1.- Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 485:

a) Intercalase en el numeral quinto a continuación de “museos públicos” la expresión “y establecimientos educacionales;”.

b) Reemplázase en el número octavo el punto final (.) por un punto y coma (;).

c) Incorpórense los siguientes numerales noveno y décimo nuevos, del siguiente tenor:

“9° En equipamiento o bienes públicos de uso comunitario, tales como multicanchas, luminarias, juegos, bancas u otro tipo de asientos y/o implementos ubicados en plazas, parques o en la vía pública;

10° En medios de transporte público de pasajeros.”.

2.- Incorporase un artículo 486 bis nuevo del siguiente tenor:

“Artículo 486 bis.- El que mediante carteles, avisos, u otros medios impresos, o sirviéndose de marcadores y/o pinturas de cualquier tipo, procediera a la fijación de mensajes, firmas, rayados, dibujos, u otras figuras o expresiones, en bienes muebles o inmuebles ya sean públicos o privados, sin contar con la debida autorización, será sancionado con la pena de presidio menor en su grado mínimo **y multa de 5 a 10 Unidades Tributarias Mensuales**.

- N° de Boletín 12120-14

Materia: Predios Urbanos, Arrendamiento, Sobreocupación De Viviendas

Proyecto de Ley.

Modifíquese la Ley N°18.101 sobre Arrendamiento de Predios Urbanos en el siguiente sentido:

Artículo primero: Agréguese en el artículo cinco un segundo inciso en los siguientes términos:

"Quien arriende o subarriende un inmueble o habitaciones correspondiente a los inmuebles comprendidos en esta normativa legal no podrá hacerlo a más de dos personas por habitación, con un máximo de cuatro cuando se trate de habitaciones compartidas por personas unidas por consanguinidad, matrimonio o convivencia civil. Además, deberá garantizar la existencia de un servicio higiénico por cada cinco personas, cuando se trate de un inmueble arrendado o subarrendado por habitaciones."

Conocerá de esta infracción en cada caso el Juzgado de Policía Local de la comuna donde se encuentre el inmueble arrendado o subarrendado a solicitud de cualquier persona. Sancionándose **el incumplimiento de esta normativa con una multa que ascenderá desde 10 a 150 unidades de fomento a beneficio municipal**.

- N° de Boletín 12194-06

Materia: Complementa la normativa sobre máquinas de juego

Proyecto de Ley.

Artículo 1°. Modifíquese la ley 19.995 en los siguientes términos:

1.- En el artículo 3, agréguese un nuevo inciso en su letra a) del siguiente tenor: "Para todo efecto legal, se presumirán de derecho como juegos de azar las máquinas de juego, entendidas como todo sistema o toda máquina electrónica, electromecánica, eléctrica o que funcione con cualquier otro modo de operación, el cual permita recibir apuestas en dinero o avaluables en dinero, conceda al usuario un tiempo de uso o de juego y, que otorgue eventualmente un premio en dinero o canjeable por dinero a partir del parámetros de azar o destreza. En caso de duda, corresponderá al Superintendente, en ejercicio de la facultad del artículo 42 N°7, determinar las máquinas comprendidas en este inciso."

2.- Incorpórese un artículo 43 bis del siguiente tenor:

"Artículo 43 bis. La Superintendencia dará una cuenta detallada una vez al año al Congreso Nacional sobre las medidas de fiscalización que haya realizado durante los últimos doce meses en todos los casinos del país."

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 277 del código penal, reemplazando la expresión "reclusión menor en cualquiera de sus grados y multa de once a veinte unidades tributarias mensuales" por lo siguiente: "presidio menor en su grado medio a máximo **y multa de cien unidades tributarias mensuales**"

- N° de Boletín 4189-15

Materia: Infracciones De Tránsito, Conductor, Tránsito.

Proyecto de Ley.

La Ley 20.068 endurece las penas de la Ley de Tránsito. En virtud de ella, manejar utilizando celular sin manos libres es falta leve, sancionada con 1 a 1,5 unidades tributarias mensuales. (1 UTM son al día de hoy 30.000 pesos). La idea que se propone es replicar este modelo para la conducta de conducir fumando, en virtud de que acarrea el mismo riesgo.

- N° de Boletín 5069-03

Materia: Comercio Ilegal.

Proyecto de Ley.

Artículo 1°.- El que comercialice al público productos falsificados o que no tengan las autorizaciones sanitarias correspondientes o respecto de los cuales no pueda acreditar su origen, será sancionado con la pena de reclusión menor en su grado mínimo **y multa de 5 a 100 unidades tributarias mensuales.**

El que provea al comerciante infractor los productos señalados en el inciso primero, será sancionado con reclusión menor en su grado medio a máximo **y multa de 50 a 200 unidades tributarias mensuales.**

Artículo 2°.- Los que se asociaren para cometer alguno de los delitos de esta ley, serán sancionados en conformidad a los artículos 293 y siguientes del Código Penal.

En el caso del artículo 293 se aplicará, además, **una multa de 200 a 800 unidades tributarias mensuales; y 100 a 300 unidades tributarias mensuales, en el caso del artículo 294 del Código Penal.**

- N° de Boletín 11683-15

Materia: Modifica la ley N°18.290, de Tránsito, en materia de sanciones aplicables en caso de suspensión e inhabilitación para conducir vehículos y de la cancelación de la licencia de conductor

Proyecto de Ley

ARTÍCULO ÚNICO: Modifíquese la Ley de Tránsito, cuyo texto refundido y sistematizado se contiene en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Transportes y telecomunicaciones del año 2009, en el siguiente sentido:

1.- Agréguese un nuevo inciso segundo en el artículo 209, pasando el actual a ser tercero y éste a ser cuarto, del siguiente tenor “Las penas de suspensión a que alude el inciso anterior, dice relación respecto a los delitos tipificados en los artículos 193 y 196 de esta Ley.

2.- Agréguese un nuevo inciso segundo en el artículo 207, del siguiente tenor; “El conductor que hubiere sido condenado a la suspensión de su licencia de conducir por haber incurrido en alguna de las infracciones gravísimas establecidas en el artículo 199 de esta ley, será sancionado con **multa de 10 a 20 unidades tributarias mensuales, sin perjuicio de lo estableció en el inciso 2 del artículo 204 de esta Ley.**”

- N° de Boletín 5654-12

Materia: Delitos Contra El Medio Ambiente.

Proyecto de Ley

Artículo 1º.- El responsable de una fuente emisora que produzca una grave pérdida, disminución, detrimento o menoscabo al medio ambiente o a uno o más de sus componentes, será castigado con la pena de presidio menor en su grado máximo y multa de 2.000 a 3.000 UTM. La pena será de presidio mayor en su grado mínimo y multa de 3.001 a 5.000 UTM, si el grave daño ambiental a que se refiere el inciso anterior pusiere en serio peligro la vida o la salud de las personas.

Si de resultas del delito se causare efectivamente la muerte o lesiones graves de una o más personas, la pena será de presidio mayor en cualquiera de sus grados y multa de 5.001 a 7.000 UTM; a menos que el delito se hubiere cometido con la intención de lesionar gravemente o causar la muerte de una o más personas determinadas, caso en el cual la pena será la de presidio mayor en su grado máximo a presidio perpetuo calificado y multa de 7.001 a 10.000 UTM.

El proyecto siguiente tiene incidencia en ahorros potenciales de costos

- N° de Boletín 11658-07

Materia: Modifica la ley N° 18.287 que Establece procedimiento ante los juzgados de policía local, para incorporar la notificación electrónica de las resoluciones.

Proyecto de Ley.

La notificación electrónica contribuirá significativamente al ahorro de recursos a las distintas municipalidades del país. En efecto, los costos que implica la notificación por carta certificada son asumidos, por mandato legal, por las municipalidades, de las cuales depende el respectivo Juzgado de Policía Local. Al proceder y establecer la notificación electrónica como válida en los procedimientos seguidos ante los juzgados de policía local, implicará que progresivamente se requiera menos efectuar notificaciones por carta certificada, con el consecuente ahorro económico a la municipalidad respectiva.

Los proyectos siguientes pueden tener efectos indirectos en recaudación por diversos tributos, como patentes e impuesto territorial.

- N° de Boletín 11747-03

Materia: perfeccionar los textos legales que indica, con la finalidad de promover la inversión en nuestro país.

Proyecto de Ley.

Disminuir plazos de tramitación, reduciendo el costo asociado Disminuir plazos de tramitación, reduciendo el costo asociado, Eliminar incertezas jurídicas, Mejorar la información disponible para los inversionistas mineros

Contenido del Proyecto es realizar modificaciones a las siguientes leyes:

- Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.
- Modificaciones al numeral 6 del artículo 2° del Decreto Ley N° 3.525 de 1980, que crea el Servicio Nacional de Geología y Minería.
- Modificaciones al párrafo 3 del Título IV del Libro III del Código de Procedimiento Civil, sobre la denuncia de obra nueva.
- Modificación al Decreto con Fuerza de Ley N° 340 de 1960, sobre Concesiones Marítimas.
- Modificaciones al decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Modificaciones al Código de Aguas.
- Modificaciones en el artículo 26 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre rentas municipales, cuyo texto refundido y sistematizado se encuentra en el decreto ley N° 2.385, de 1996, del Ministerio del Interior
- Modificaciones a la Ley 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado

- N° de Boletín 12025-03

Materia: Medidas para impulsar la productividad y el emprendimiento

Proyecto de Ley.

Nuestro ordenamiento jurídico requiere ciertas modificaciones para incentivar un aumento en la productividad y competitividad, que permita disminuir las barreras de entrada al emprendimiento y la innovación. Para lograrlo, resulta necesario modificar diversos cuerpos normativos generales y sectoriales, para promover evaluaciones ex ante del impacto de nuevas regulaciones, reflejar nuevos avances tecnológicos, eliminar

ineficiencias en el funcionamiento de ciertos órganos de la Administración del Estado, promover más transparencia, y lograr coherencia regulatoria.

- N° de Boletín 8962-14

Materia: Establece reserva de suelo urbano para vivienda social.

Proyecto de Ley.

Artículo único: incorpórese los siguientes incisos finales al artículo 709- del Decreto con Fuerza de Ley 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones:

"Toda urbanización realizada en sitios antes no edificados y propiedades abandonadas calificadas como bienes raíces no agrícolas afectos a impuesto territorial; deberá, además, de las cesiones a que se refiere el inciso primero, reservar un porcentaje de la superficie del terreno para la construcción de viviendas cuyo valor de tasación no sea superior a 1000 unidades de fomento.

Dicho porcentaje de reserva comenzará en un 20% y aumentará en un 2% por cada año que el sitio permanezca sin urbanizar hasta alcanzar un 30%. El cómputo se realizará desde la inscripción a favor del respectivo propietario en el Conservador de Bienes Raíces. En caso de traspasarse el dominio, la carga se mantendrá respecto del nuevo propietario y seguirá incrementándose los años siguientes. En caso de urbanizaciones parciales, la citada reserva continuará aplicándose en la fracción no utilizada."

8.5. FACTIBILIDAD DE CREACIÓN DE EMPRESAS MUNICIPALES, LEY FUC, CONCESIONES Y LEASEBACK

El presente estudio considera las posibilidades de creación de empresas municipales, evalúa las opciones de incorporación de financiamiento privado a iniciativas municipales por diversas modalidades.

Los temas abordados son:

- Creación de empresas municipales de Servicios, (caso SMAPA)
- Evaluar el ingreso de fondos privados para Inversión Local, Ley FUC (Ley de Financiamiento Urbano Compartido)
- Inversión y/o generación de recursos nuevos, vía concesiones en espacios municipales.
- Otra fuente de financiamiento (Leaseback).

El siguiente capítulo describe, como optimizar la utilización de los ingresos municipales, mediante otras formas que complementen y mejoren la gestión de estos recursos, a través de las disposiciones legales vigentes.

A este efecto, se comienza con un poco de historia, donde se da a conocer el caso de SMAPA la única empresa de agua potable 100% municipal del país, luego de esto se menciona como mejorar la inversión y/o generación de recursos nuevos, a través de la Ley N° 19.865.- o Ley FUC (Ley de Financiamiento Urbano Compartido), siguiendo con el DFL N° 164.- Ley de concesiones de obras públicas, y por último, se menciona el Leaseback, que es otro método de financiamiento que pueden utilizar los municipios.

8.5.1. Servicio municipal de agua potable y alcantarillado (SMAPA) - Maipú

Maipú es la única comuna del país que tiene su propia empresa sanitaria **100% municipal**.

En la actualidad, el **Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, SMAPA**, es el segundo operador del sector sanitario en la Región Metropolitana, al abastecer, con las tarifas más justas del mercado, a casi un millón de habitantes.

Actualmente, SMAPA mantiene una red de más 190 mil conexiones para surtir de agua potable y servicio de alcantarillado a las comunas de Maipú, Cerrillos y parte de Estación Central con una cobertura en agua potable del 100% y en alcantarillado del 99,8%.

Sin duda, la labor de la sanitaria ha sido clave en el crecimiento y progreso de Maipú, especialmente en el fomento de la educación y las áreas verdes. SMAPA nació el 1 de febrero de 1950 y ha sido en todas estas décadas y, seguirá siendo en adelante, ciento por ciento municipal.

8.5.1.1. Visión

Ser un Servicio Municipal eficiente, sustentable financiera y ambientalmente, con una rentabilidad acorde a su naturaleza, que provee servicios sanitarios de excelencia, orientados a la satisfacción del vecino, labor de la que están orgullosos sus trabajadores.

8.5.1.2. Misión

Somos prestador sanitario, de propiedad **100% municipal**, orientados a satisfacer con calidad y oportunidad, a quienes demanden de nuestros servicios. La actual gestión cuenta con altos niveles de eficiencia, además de un marcado respeto por el medio ambiente.

Nuestro trabajo lo hacemos optimizando el uso de los recursos naturales, físicos y técnicos en un ambiente de trabajo que favorece el desempeño profesional y promueve la satisfacción personal con el trabajo bien hecho.

8.5.1.3. Experiencia

SMAPA posee una identidad local y única, tanto en la comunidad como en sus funcionarios, lo que da un valor agregado a su funcionamiento.

El municipio de Maipú ha demostrado que el progreso y crecimiento demográfico sí pueden ir de la mano, y en ese caminar, ha sido determinante la provisión de un servicio público de agua potable y alcantarillado de calidad.

Y es que SMAPA, en su rol de sanitaria municipal, cumple una importante labor en la comunidad, porque no sólo entrega los servicios de agua potable y alcantarillado, sino que ofrece un valor aún máspreciado: la dignidad a las personas, lo que representa la verdadera esencia de nuestro rol público

8.5.1.4. Historia

Maipú cuenta con agua potable desde 1920. Por esos años, una pequeña fracción de Maipú contaba con los servicios de agua proporcionados por la Empresa de Santiago.

Este suministro, debido al natural crecimiento que experimentaba la comuna, se hizo cada vez más insuficiente, ya que se entregaba sólo durante algunas horas. A este déficit se sumó el rápido crecimiento territorial debido, principalmente, a los beneficios tributarios que recibían las industrias al instalarse.

Todo esto hizo cada vez más imprescindible contar con un servicio que fuese eficiente y que cumpliera con las exigencias del progreso.

A raíz de esta situación, el municipio de Maipú se abocó a la perforación de pozos para conseguir el vital elemento y proporcionar la plataforma para el desarrollo que exigía el crecimiento en aquella época.

Es así como, en el año 1950, la comuna logró el tan anhelado autoabastecimiento, gracias a la ejecución de obras locales y a la dedicación de sus autoridades.

Esto motivó al Ministerio del Interior a promulgar un Decreto que entregaba el Servicio de Agua Potable a la Ilustre Municipalidad de Maipú, responsabilidad que sigue en manos públicas.

SMAPA (sigla de Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado) es el ente encargado de administrar los servicios de agua potable y alcantarillado en las comunas de Maipú, Cerrillos y parte de Estación Central y San Bernardo en la ciudad de Santiago de Chile. Es la única empresa sanitaria municipal del país y produce anualmente más de 75 millones de metros cúbicos de agua que abastecen a cerca de 670 mil habitantes.

Maipú tenía un servicio de agua potable desde antes de 1920, pero el Ministerio del Interior mediante el Decreto N° 392 del 12 de febrero de 1920, entregó la administración del servicio a la Empresa de Agua Potable de Santiago. En ese entonces, solo una parte de la población de Maipú era abastecida durante algunas horas al día.

Cuando la población creció, el servicio se hizo insuficiente y la Municipalidad de Maipú comenzó a perforar varios pozos de agua subterránea para suplir la demanda. Debido a estas obras, el 15 de enero de 1950 el entonces presidente de Chile, Gabriel González Videla, firmó el Decreto N° 228 del Ministerio del Interior, el cual restituía a la Municipalidad de Maipú la administración del Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, comenzando a funcionar como tal el 1 de febrero de 1950. A partir de 1954, SMAPA inició el desarrollo de los primeros proyectos de alcantarillado que se vieron favorecidos por la inversión municipal, principalmente en 1959.

Mediante el decreto N° 1 del 2 de enero de 2003, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) otorgó los servicios de producción y distribución de agua potable y de recolección y disposición de aguas servidas a la Concesión Las Lomas. Posteriormente, el 10 de septiembre de 2003, el MOP concesionó por el decreto N° 974 los mismos servicios a la compañía Los Bosquinos. El 13 de noviembre de 2006, el MOP declaró formalizadas las concesiones de producción y distribución de agua potable y de recolección y disposición de aguas residuales para Maipú y parte de Cerrillos y Estación Central. En el año 2007, SMAPA se consolidó como empresa totalmente municipal.

8.5.1.5. Equipo

En SMAPA trabaja un importante número de funcionarios formados en el servicio y que han cultivado una fuerte cultura organizacional, con profundas raíces y permanencia. Por lo mismo, con un gran sentido de compromiso y trabajo en equipo.

De la misma forma, en los últimos años, se han incorporado nuevos trabajadores, los que, sumados a la experiencia, conforman un equipo de trabajo que se proyecta auspiciosamente hacia el futuro.

Entendemos que la esencia de SMAPA son sus trabajadores, ya que SMAPA posee una identidad local y única, tanto en la comunidad como en sus funcionarios, lo que da un valor agregado a su funcionamiento.

El vertiginoso crecimiento que ha experimentado por más de medio siglo es el resultado del compromiso y mística de cientos de personas, quienes, en los diversos departamentos, unidades y oficinas, entregan -día a día- lo mejor de sí y así avanzar en nuestra labor de entregar un mejor servicio a todos nuestros usuarios.

LEY N° 19865

FINANCIAMIENTO URBANO COMPARTIDO

Para poder mejorar los ingresos municipales, debemos comprender algunas leyes que permiten la inversión de privados. Para esto citaremos la Ley N° 19865, sobre Financiamiento Urbano Compartido, conocida también como Ley FUC.

TITULO I. Referido al Sistema de Financiamiento Urbano Compartido

Ley N° 19865, sobre Financiamiento Urbano Compartido	
ART. 6 permitirá recibir del participante adjudicatario una o más de las siguientes prestaciones.	ART. 7 las Municipalidades, podrán entregar al participante una o más de las siguientes contraprestaciones.
a) La ejecución, la operación o la mantención total o parcial de una obra por un período determinado	a) La explotación total o parcial de uno o más bienes u obras por un período determinado, pudiendo percibir los beneficios de la explotación;
b) La entrega en propiedad de uno o más bienes inmuebles;	b) El derecho al uso o goce de uno o más bienes muebles o inmuebles por un período determinado, y
c) La entrega en propiedad de uno o más bienes muebles que estén destinados a los fines del contrato de participación;	c) La entrega en propiedad de uno o más bienes muebles o inmuebles.
d) El uso o goce, por un período determinado, de uno o más bienes inmuebles;	
e) El uso o goce, por un período de tiempo determinado, de uno o más bienes muebles que estén destinados a los fines del contrato de participación, y	
f) Una suma de dinero, adicionalmente a una o más de las anteriores.	

Esta Ley establece y regula el sistema de financiamiento mediante el cual los Servicios de Vivienda y Urbanización y las Municipalidades, podrán celebrar con terceros contratos de participación, destinados a la adquisición de bienes o a la ejecución, operación y mantención de obras urbanas, a cambio de una contraprestación, que podrá consistir en otorgar a aquellos derechos sobre bienes muebles o inmuebles, la explotación de uno o más inmuebles u obras.

Para estos efectos, los Servicios de Vivienda y Urbanización, en adelante los Serviu, deberán ceñirse a las políticas, planes y programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y las Municipalidades deberán actuar de conformidad a lo establecido en los respectivos planes de desarrollo comunal.

Las facultades que esta ley otorga a los Serviu y a las Municipalidades se entenderán sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otros entes públicos en virtud de la legislación vigente.

Para celebrar el contrato de participación regulado en la presente ley, los Serviu o las Municipalidades, según corresponda, llamarán a **licitación pública** conforme a las normas del **Título II de esta ley**.

Previo al llamado a licitación se requerirá, si éste es efectuado por un Serviu, la autorización del respectivo Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. En tanto, si la convocatoria es efectuada por una **Municipalidad, el alcalde correspondiente deberá contar con el acuerdo del Concejo, en los casos que corresponda, con sujeción a lo establecido en el artículo 65 de la ley N.º 18.695.**

De acuerdo con el Art. N° 6. El sistema de financiamiento urbano compartido regulado por la presente ley permitirá recibir del **participante adjudicatario una o más de las siguientes prestaciones**, según se establezca en las bases de la licitación:

- a) La ejecución, la operación o la mantención total o parcial de una obra por un período determinado;
- b) La entrega en propiedad de uno o más bienes inmuebles;
- c) La entrega en propiedad de uno o más bienes muebles que estén destinados a los fines del contrato de participación;
- d) El uso o goce, por un período determinado, de uno o más bienes inmuebles;
- e) El uso o goce, por un período de tiempo determinado, de uno o más bienes muebles que estén destinados a los fines del contrato de participación, y
- f) Una suma de dinero, adicionalmente a una o más de las anteriores.

De acuerdo con el Art. N° 7, Mediante el sistema de financiamiento urbano compartido regulado por la presente ley, los Serviu y las Municipalidades, podrán entregar al participante una o más de las siguientes contraprestaciones, según se establezca en las bases de la licitación:

- a) La explotación total o parcial de uno o más bienes u obras por un período determinado, pudiendo percibir los beneficios de la explotación;
- b) El derecho al uso o goce de uno o más bienes muebles o inmuebles por un período determinado, y
- c) La entrega en propiedad de uno o más bienes muebles o inmuebles.

Los contratos de participación no podrán comprometer recursos financieros públicos, actuales o futuros, ni podrán realizar otras contraprestaciones.

Al celebrar o modificar un contrato de participación el Serviu o la Municipalidad, según corresponda, deberá velar por la adecuada equivalencia de las prestaciones o contraprestaciones comprometidas.

TITULO II. Licitación.

LICITACION
Las bases contendrán, a lo menos, las siguientes menciones
a) Las condiciones, modalidades y etapas del proceso de licitación;
b) Los procedimientos para efectuar consultas y aclaraciones sobre las bases de licitación;
c) Los factores específicos de evaluación de las ofertas y los procedimientos de adjudicación de la licitación;

d) El plazo para la calificación de las ofertas;
e) El régimen de garantías, con señalamiento de su naturaleza y cuantía, plazos en que deben constituirse, plazos para su devolución, forma y oportunidad en que se harán efectivas;
f) El régimen económico del contrato de participación y el reajuste de tarifas, en su caso;
g) El plazo de vigencia del contrato de participación;
h) Las normas que rigen la participación del acreedor de la prenda especial regulada por la presente ley, cuando corresponda;
i) La naturaleza y singularización de la prestación que el licitante que se adjudique la licitación deberá entregar al Serviu o a la Municipalidad, según corresponda. Si la prestación ofrecida es un factor para considerar para la adjudicación, deberá indicarse el mínimo solicitado;
j) La naturaleza y singularización de la contraprestación que se otorgará al licitante que se adjudique la licitación. Si la contraprestación es un factor para considerar para la adjudicación, deberá indicarse el máximo ofrecido.
k) La titularidad del dominio de los bienes involucrados y su régimen de administración; l) Los seguros que debe tomar el licitante a quien se adjudique la licitación, sus coberturas, montos y plazos;
m) Los procedimientos de control del cumplimiento del contrato de participación;
n) Monto, modalidades y alternativas de la indemnización señalada en el artículo 25 de la presente ley;
ñ) El régimen de sanciones y multas aplicables en caso de incumplimiento del contrato de participación;
o) Las causales de suspensión y extinción del contrato de participación;
p) La forma en que se continuará con la mantención y explotación de la obra, según corresponda, en el evento de producirse alguna de las causales de suspensión o extinción del contrato de participación;
q) Si se trata de una obra a ejecutarse en diversas etapas, deberá indicarse a cuál de ellas corresponde la licitación, y
r) Si será obligación del licitante constituir una sociedad que cumpla con las características señaladas en el artículo 13, inciso segundo, letra b), de la presente ley.

Podrán presentarse personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que cumplan los requisitos y exigencias que establezca el reglamento de la presente ley y las bases de la licitación. Las bases podrán consultar, en carácter de actuación preparatoria, la precalificación de los interesados, fijando las condiciones, requisitos y procedimientos que deberán observarse al efecto

Para participar en la licitación, el interesado deberá garantizar la seriedad de su oferta. La forma, monto y condiciones de la garantía serán los exigidos por el reglamento de la presente ley y por las bases de la licitación. Esta garantía no será susceptible de embargo ni de medida precautoria alguna. Las bases de las licitaciones serán elaboradas por el Serviu o la Municipalidad correspondiente.

Las bases contendrán, a lo menos, las siguientes menciones:

- a) Las condiciones, modalidades y etapas del proceso de licitación;
- b) Los procedimientos para efectuar consultas y aclaraciones sobre las bases de licitación;
- c) Los factores específicos de evaluación de las ofertas y los procedimientos de adjudicación de la licitación;
- d) El plazo para la calificación de las ofertas;
- e) El régimen de garantías, con señalamiento de su naturaleza y cuantía, plazos en que deben constituirse, plazos para su devolución, forma y oportunidad en que se harán efectivas;
- f) El régimen económico del contrato de participación y el reajuste de tarifas, en su caso;
- g) El plazo de vigencia del contrato de participación;
- h) Las normas que rigen la participación del acreedor de la prenda especial regulada por la presente ley, cuando corresponda;
- i) La naturaleza y singularización de la prestación que el licitante que se adjudique la licitación deberá entregar al Serviu o a la Municipalidad, según corresponda. Si la prestación ofrecida es un factor para considerar para la adjudicación, deberá indicarse el mínimo solicitado;
- j) La naturaleza y singularización de la contraprestación que se otorgará al licitante que se adjudique la licitación. Si la contraprestación es un factor para considerar para la adjudicación, deberá indicarse el máximo ofrecido.
- k) La titularidad del dominio de los bienes involucrados y su régimen de administración; l) Los seguros que debe tomar el licitante a quien se adjudique la licitación, sus coberturas, montos y plazos;
- l) Los procedimientos de control del cumplimiento del contrato de participación;
- m) Monto, modalidades y alternativas de la indemnización señalada en el artículo 25 de la presente ley;
- n) El régimen de sanciones y multas aplicables en caso de incumplimiento del contrato de participación;
- o) Las causales de suspensión y extinción del contrato de participación;
- p) La forma en que se continuará con la mantención y explotación de la obra, según corresponda, en el evento de producirse alguna de las causales de suspensión o extinción del contrato de participación;
- q) Si se trata de una obra a ejecutarse en diversas etapas, deberá indicarse a cuál de ellas corresponde la licitación, y
- r) Si será obligación del licitante constituir una sociedad que cumpla con las características señaladas en el artículo 13, inciso segundo, letra b), de la presente ley.

El Serviu o la Municipalidad adjudicará el contrato de participación de acuerdo con el sistema de evaluación de las ofertas que se establezca en las bases respectivas, en el cual se atenderá, entre otros, a uno o más de los siguientes factores, según corresponda en cada caso:

- a) Monto de la inversión que efectuará el licitante;
- b) Plazo del contrato de participación;
- c) Estructura tarifaria;
- d) Calificación técnica del licitante;
- e) Calificación de otros servicios adicionales ofrecidos, si fueren estimados necesarios;
- f) Un presupuesto detallado del proyecto y un análisis de flujos de caja;
- g) Riesgos derivados de caso fortuito o fuerza mayor, que el licitante se compromete a asumir durante la vigencia del contrato de participación;
- h) Consideraciones de carácter ambiental y ecológico, si procediere, tales como belleza escénica, flora que se plantará en el predio, impacto que experimentará el entorno del inmueble durante la ejecución de las obras, u otras que se establezcan en las bases;
- i) Puntaje adicional para el proponente, en el caso del inciso segundo del artículo 3º, y

- j) Los beneficios sociales netos del proyecto, entendiéndose por tal es la diferencia entre los beneficios brutos obtenidos y los costos para el Municipio o el Serviu.

La adjudicación de la licitación se efectuará mediante resolución del Director del Serviu o del Alcalde, según corresponda, la que se publicará en el Diario Oficial.

TITULO III. Del contrato de participación

El contrato de participación es un acuerdo de voluntades celebrado conforme a las normas de esta ley, cuya finalidad es contribuir al desarrollo urbano. Mediante aquél las partes se obligan recíprocamente a entregarse una o más de las prestaciones señaladas en el artículo 6º y una o más de las contraprestaciones señaladas en el artículo 7º, durante un plazo determinado.

El adjudicatario de la licitación, en adelante el participante, dentro de los plazos que establezcan el reglamento o las bases de la licitación, deberá dar cumplimiento a las siguientes obligaciones:

- a) Constituir las garantías exigidas por las bases de la licitación;
- b) Constituir, cuando corresponda, una sociedad de giro exclusivo, cuyo objeto sea la ejecución, operación, mantención y/o explotación de las obras a que se refiere el contrato de participación, de conformidad con las leyes chilenas, en los casos y con los requisitos que el reglamento o las bases de la licitación establezcan;
- c) Suscribir ante notario público dos transcripciones de la resolución que adjudica la licitación y de los demás instrumentos que las bases o el reglamento establezcan, en señal de aceptación de su contenido. Uno de los ejemplares deberá protocolizarse ante el mismo notario dentro del plazo que fijen las bases de licitación, contado desde su publicación en el Diario Oficial. El otro ejemplar será entregado al Serviu o a la Municipalidad correspondiente. Dichas transcripciones harán fe respecto de toda persona y tendrán mérito ejecutivo sin necesidad de reconocimiento previo.

Las obligaciones señaladas en la letra c) deberán cumplirse una vez que se publique en el Diario Oficial la resolución que adjudica la licitación y después de cumplidos los requisitos establecidos en las letras a) y b).

En caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones precedentes, dentro de los plazos establecidos en el reglamento o en las bases de la licitación, el adjudicante podrá dejar sin efecto la adjudicación, mediante resolución fundada.

En el evento de que se dejase sin efecto la adjudicación, el Serviu o la Municipalidad, según corresponda, dentro del plazo de quince días contado desde la fecha de publicación de dicha resolución en el Diario Oficial, podrá llamar a una nueva licitación pública o invitar mediante licitación privada a los demás oferentes que se hubieren presentado a la licitación, con objeto de que mejoren o mantengan sus respectivas ofertas.

El participante deberá constituir una garantía de fiel cumplimiento del contrato, por el monto y en la oportunidad, forma y condiciones que establezcan las bases de la licitación.

El contrato se entenderá perfeccionado una vez publicada en el Diario Oficial la resolución de adjudicación del Director del Serviu o del Alcalde, según corresponda. Publicada dicha resolución, habilitará al participante para

poner en marcha el proyecto y constituirá título suficiente para que se hagan valer sus derechos frente a terceros.

Sólo una vez perfeccionado el contrato de participación, y previa autorización expresa del Serviu o de la Municipalidad, según corresponda, el participante podrá transferir el contrato de participación o los derechos emanados de éste.

La transferencia del contrato de participación deberá siempre ser total, comprendiendo todos los derechos y obligaciones emanados del contrato y sólo podrá hacerse a una persona natural o jurídica que cumpla con los requisitos para ser adjudicatario, que no esté inhabilitada y dé cumplimiento a las obligaciones señaladas en el inciso segundo del artículo 13 de la presente ley.

El Serviu y las Municipalidades tendrán un plazo de sesenta días contados desde la fecha de ingreso de la solicitud en sus oficinas, para autorizar o denegar la transferencia del contrato, mediante resolución fundada.

En las Municipalidades para pronunciarse el Alcalde deberá contar con el acuerdo del Concejo Municipal en las condiciones establecidas en el artículo 2º. Si transcurrido el plazo antes indicado, no se hubiere dictado dicha resolución, se entenderá denegada la autorización. En cualquier caso, la transferencia de contrato será de conocimiento público desde que se solicita al Serviu o la Municipalidad.

TITULO IV. De las inspecciones, sanciones y multas

Corresponderá al Serviu o a la Municipalidad, según el caso, la inspección y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del participante, en todas las etapas del contrato, como asimismo la aplicación de las sanciones y multas previstas en la presente ley, en su reglamento y en las bases de licitación.

Con todo, el incumplimiento parcial de las obligaciones del participante será sancionado con multas que van **desde el 5 al 20% del valor total del proyecto.**

El participante responderá de los daños que con motivo del contrato de participación se ocasionen a terceros, a menos que sean imputables a medidas impuestas por el Serviu o por la Municipalidad, según corresponda, con posterioridad a la suscripción del contrato.

TITULO V. De la solución de controversias y de la quiebra del participante

Las controversias que se produzcan entre las partes con motivo del contrato de participación se someterán al conocimiento y resolución de una **Comisión Conciliadora, integrada por un profesional designado por el Director del Serviu o la Municipalidad, según corresponda, un profesional designado por el participante y otro nombrado de común acuerdo por las partes, quien la presidirá.** A falta de acuerdo, este último será designado por el juez de letras señalado en el artículo 18, el que deberá sujetarse al procedimiento de designación de peritos establecido en el Código de Procedimiento Civil, sin que los interesados puedan oponerse a la designación. El recurso de apelación procederá siempre en el solo efecto devolutivo.

Los integrantes de la Comisión Conciliadora deberán ser designados dentro del plazo de sesenta días contado desde la suscripción del contrato, sin perjuicio de que puedan ser reemplazados cuando ello sea necesario o se estime conveniente. La Comisión Conciliadora deberá determinar sus normas y procedimientos, debiendo contemplar, en todo caso, la audiencia de las partes y los mecanismos para recibir las pruebas y antecedentes

que éstas aporten, el modo en que se le formularán las solicitudes y el mecanismo de notificación que utilizará para poner en conocimiento de las partes las resoluciones o decisiones que adopte.

Los acreedores a cuyo favor se hubiere constituido la prenda establecida en el artículo 16 de esta ley, serán admitidos en los procedimientos a que diere lugar el funcionamiento de la Comisión Conciliadora, en calidad de terceros independientes, siempre que tuvieren un interés comprometido.

La Comisión Conciliadora, a solicitud del reclamante, podrá decretar la suspensión de los efectos de la actuación materia del reclamo.

La Comisión Conciliadora buscará la conciliación entre las partes, formulando proposiciones para ello. Si la conciliación no se produce en el plazo de treinta días, cualquiera de las partes podrá solicitarle, en el plazo de diez días, que se constituya en Tribunal Arbitral. Vencido dicho plazo, si no se solicitare la constitución del Tribunal Arbitral, quedará firme la última proposición de la Comisión Conciliadora.

El Tribunal Arbitral actuará como árbitro arbitrador, de acuerdo con las normas que para dichos árbitros fija el artículo 223 del Código Orgánico de Tribunales y tendrá el plazo de treinta días para resolver, plazo durante el cual se mantendrá la suspensión de los efectos de la actuación reclamada, en su caso. En contra de la sentencia arbitral, se podrán interponer los recursos de apelación y de casación en la forma, de acuerdo con lo previsto en el artículo 239 del Código Orgánico de Tribunales.

Las opiniones que los miembros de la Comisión Conciliadora hubieren emitido en su carácter de tales, no los inhabilitarán para desempeñarse como árbitros.

Si el participante abandonare la obra o interrumpiere injustificadamente el servicio convenido, el Serviu o la Municipalidad correspondiente, podrá solicitar a la Comisión Conciliadora, que lo autorice para proceder a la designación de un interventor. Para estos efectos, la Comisión Conciliadora actuará como Tribunal Arbitral. El interventor designado sólo tendrá las facultades de administración necesarias para velar por el cumplimiento del contrato de participación. Cesará en su cargo en cuanto el participante manifieste por escrito la voluntad de reasumir sus obligaciones, y esta declaración sea aprobada por la Comisión Conciliadora. En todo caso, se entenderá que hay incumplimiento grave de las obligaciones del participante si transcurridos noventa días desde la designación del interventor, el participante no efectúa dicha declaración o si, habiendo manifestado tal voluntad y obtenido la aprobación de la Comisión Conciliadora, no reasume sus obligaciones.

La Comisión podrá requerir a los tribunales de justicia el auxilio de la fuerza pública a fin de que se proceda a dar cumplimiento al contrato de participación mientras se encuentra pendiente la designación del interventor.

El interventor designado de conformidad a lo dispuesto en este artículo responderá hasta de la culpa leve.

En caso de quiebra del participante, la primera junta ordinaria de acreedores deberá pronunciarse, a proposición del síndico o de dos o más acreedores, si opta por subastar los derechos del participante emanados del contrato de participación o por la continuación de este. Si no hubiere acuerdo sobre una u otra de estas alternativas, deberá procederse a la subasta del contrato de participación.

Las bases de la subasta deberán respetar los términos, beneficios y condiciones del contrato de participación primitivo. El mínimo de las posturas no podrá ser inferior a los dos tercios del monto de la deuda contraída en la primera subasta, ni inferior a la mitad de dicho monto en la segunda. A falta de postores se efectuará una tercera subasta sin mínimo.

La adjudicación del contrato de participación se ajustará a lo previsto en el artículo 12 de esta ley. En el evento que la junta de acreedores acordare la continuación del contrato de participación, éste se entenderá prorrogado por el plazo que reste del contrato de participación primitivo.

En caso de quiebra, el Serviu o la Municipalidad, según corresponda, nombrará un representante para que, actuando coordinadamente con el síndico y la junta de acreedores, vele por el cumplimiento del objeto del contrato de participación.

TITULO VI. De la duración, suspensión y extinción del contrato de participación

Duración, Suspensión y Extinción del contrato de Participación	
El contrato de participación quedará suspendido temporalmente en los siguientes casos:	El contrato de participación se extinguirá por las siguientes causas
a) Por guerra externa, conmoción interior o fuerza mayor que impidan su cumplimiento;	a) Por expiración del plazo de su vigencia;
b) Por destrucción parcial del bien objeto del contrato de participación que impida su utilización, y	b) Por acuerdo mutuo de las partes;
c) Por cualquiera otra causa prevista en las bases de la licitación.	c) Por incumplimiento grave de las obligaciones de las partes, y
	d) Por cualquier otra causa prevista en las bases de la licitación.

Las bases de la respectiva licitación podrán fijar el plazo del contrato de participación y la forma de computarlo, o establecer que el plazo sea el ofrecido por el adjudicatario del contrato.

El Serviu o la Municipalidad, según corresponda, desde que se perfeccione el contrato de participación, podrá modificar por razones de interés público, las características de la obra, de su ejecución, mantención, operación o explotación. En tal caso, deberá compensar al participante con la indemnización pertinente si éste hubiere experimentado perjuicio con motivo de las modificaciones introducidas, acordando con aquél indemnizaciones que podrán expresarse en el plazo del contrato, en las tarifas, y en cambios en las prestaciones y contraprestaciones propias del contrato de participación. Las controversias que se suscitaren a este respecto se sujetarán a lo establecido en el artículo 21 de esta ley.

El inicio de la explotación de la obra a que se refiere el contrato de participación será autorizado por el Serviu o la Municipalidad, según corresponda, previa comprobación de que su ejecución se ajusta a las bases, especificaciones técnicas y demás antecedentes de la licitación.

Una vez concluido el plazo del contrato de participación, el bien objeto de este será restituido al Serviu o a la Municipalidad, según corresponda, el que podrá disponer de dicho bien en conformidad a la legislación vigente. Tratándose de bienes de dominio o bajo la Administración de otro ente público, éstos serán devueltos a los respectivos entes.

Expirado el contrato de participación, el participante estará facultado para retirar las mejoras que hubiere introducido en el bien objeto de este y que no formen parte del contrato de participación, siempre que puedan separarse sin detrimento. El Serviu o la Municipalidad, según corresponda, podrá optar por quedarse con esas mejoras pagando su justo precio. Este derecho deberá ejercerse con treinta días de anticipación, a lo menos, a la fecha en que deba restituirse el bien objeto del contrato de participación. Si no hubiere acuerdo entre las partes en cuanto al precio, forma y oportunidad de su pago, ello será determinado conforme a lo establecido en el artículo 21 de la presente ley.

Las mejoras introducidas que no puedan separarse sin detrimento quedarán a beneficio del Serviu o de la Municipalidad, según corresponda, sin obligación alguna de reembolso o indemnización, a menos que las bases de licitación establezcan lo contrario.

Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará igualmente a los otros entes públicos, tratándose de bienes de su dominio o bajo su administración.

El contrato de participación quedará suspendido temporalmente en los siguientes casos:

- Por guerra externa, conmoción interior o fuerza mayor que impidan su cumplimiento;
- Por destrucción parcial del bien objeto del contrato de participación que impida su utilización, y
- Por cualquiera otra causa prevista en las bases de la licitación.

El contrato de participación se extinguirá por las siguientes causas:

- Por expiración del plazo de su vigencia;
- Por acuerdo mutuo de las partes;
- Por incumplimiento grave de las obligaciones de las partes, y
- Por cualquier otra causa prevista en las bases de la licitación.

Tratándose de la causal prevista en la letra b) precedente, el Serviu o la Municipalidad, según corresponda, sólo podrá concurrir al acuerdo si los acreedores a cuyo favor se hubiere constituido la prenda a que se refiere el artículo 16 de esta ley, consintieren en alzar este gravamen o aceptaren, previamente y por escrito, su extinción anticipada.

La declaración de incumplimiento grave del contrato de participación deberá ser solicitada a la Comisión Conciliadora por cualquiera de las partes contratantes, fundada en alguna de las causales establecidas en el respectivo contrato o en las respectivas bases de licitación. Dicha Comisión resolverá la solicitud en calidad de Tribunal Arbitral, conforme a lo preceptuado en el artículo 21.

Cuando el Tribunal Arbitral declare que el participante ha incurrido en incumplimiento grave del contrato, el Serviu o la Municipalidad, previa autorización de dicho Tribunal, procederá a designar un interventor, que sólo tendrá las facultades para velar por el cumplimiento del contrato. El interventor responderá hasta de la culpa leve, y le serán aplicables las normas establecidas en el artículo 22, en lo que fuere pertinente.

El Serviu o la Municipalidad, según corresponda, dentro del plazo de 180 días, contado desde la declaración a que alude el inciso anterior, deberá llamar a una nueva licitación pública o a una licitación privada de acuerdo con lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 13 de esta ley. Las bases de esta nueva licitación establecerán los requisitos que deberá cumplir el nuevo participante, los que, en ningún caso, podrán ser más gravosos que los impuestos al participante original. Al asumir el nuevo participante, cesará de pleno derecho en sus funciones el interventor designado en virtud de lo dispuesto en el inciso anterior.

La extinción del contrato de participación por declaración de incumplimiento grave de las obligaciones del participante hará exigibles los créditos que se encuentren garantizados con la prenda establecida en el artículo 16 de esta ley, los que se harán efectivos en el producto de la licitación con preferencia a cualquier otro crédito, siendo el remanente, si lo hubiere, de propiedad del primitivo participante.

La extinción del contrato de participación por declaración de incumplimiento grave de las obligaciones del Serviu o de la Municipalidad dará derecho al pago del daño patrimonial sufrido por el participante.

TITULO VII. Disposiciones generales

Los plazos de días establecidos en las bases de las licitaciones que se fijan de acuerdo con la presente ley y los estipulados en los contratos de participación, se entenderán de días corridos, salvo que expresamente se señale que son de días hábiles.

La suscripción de un contrato de participación no limitará al Serviu o a la Municipalidad, según corresponda, para celebrar nuevos contratos o ejecutar nuevas obras o intervenciones urbanas ni tales acciones generarán derecho a compensación alguna en favor del participante, salvo que se afecten gravemente los derechos contenidos en el contrato.

El reglamento de la presente ley deberá ser visado por el Ministerio de Hacienda.

Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto ley Nº 1.305, de 1975:

1.- Agrégase a su artículo 12º, la siguiente letra n), reemplazando previamente por un punto y coma (;) el punto (.) con que finaliza la letra m):

"n) Informar técnicamente los planes, proyectos y programas correspondientes al sistema de financiamiento urbano compartido, que propongan los Servicios de Vivienda y Urbanización."

2.- Agrégase el siguiente inciso al artículo 28º:

"Mediante el sistema de financiamiento urbano compartido, los Servicios de Vivienda y Urbanización podrán adquirir bienes o contratar con terceros la ejecución, operación y mantención de obras de equipamiento comunitario, remodelaciones, áreas verdes, parques industriales, vías urbanas, infraestructura urbana y, en general, de aquellas obras cuya ejecución y mantención les competa, ciñéndose a las políticas, planes y programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de acuerdo con la ley respectiva."

Habiéndose cumplido con lo establecido en el Nº 1º del artículo 82 de la Constitución Política de la República y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto, promúlguese y llévese a efecto como Ley de la República.

DFL N° 164

LEY DE CONCESIONES DE OBRAS PUBLICAS

Como tercer tema a tratar se explicará el DFL N° 164 de 1991, Ley de Concesiones de Obras Públicas.

CAPITULO I Disposiciones Generales

Artículo 1°.- La ejecución, reparación, conservación o explotación de obras públicas fiscales, por el sistema establecido en el artículo 87 del decreto supremo N° 294, del Ministerio de Obras Públicas, de 1985, las licitaciones y concesiones que deban otorgarse, ya se trate de la explotación de las obras y servicios; del uso y goce sobre bienes nacionales de uso público o fiscales, destinados a desarrollar las áreas de servicios que se convengan; de la provisión de equipamiento o la prestación de servicios asociados, se regirán por las normas establecidas en el presente decreto con fuerza de ley, su reglamento y las bases de la licitación de cada contrato en particular, que el Ministerio de Obras Públicas elabore al efecto.

Las concesiones que se otorguen contemplarán la obligación del concesionario de cumplir, durante toda la vigencia de la concesión, con los niveles de servicio, estándares técnicos o ambos, establecidos en las respectivas bases de licitación, para las diferentes etapas y condiciones de la concesión.

Ley 20410 Art. 1 N° 1 D.O. 20.01.2010

Artículo 1 bis.- Habrá un Consejo de Concesiones, de carácter consultivo, integrado por:

- 1.- Un consejero de libre designación y remoción conjunta por parte de los Ministros de Obras Públicas y de Hacienda, quien lo presidirá.
- 2.- Dos consejeros designados por el Ministro de Hacienda. El primero será un académico perteneciente a una facultad de Economía o de Economía y Administración, y el segundo pertenecerá a una facultad de Ciencias Jurídicas o de Ciencias Jurídicas y/o Sociales. Uno de ellos deberá pertenecer a una universidad con sede principal en una región distinta de la Región Metropolitana.
- 3.- Dos consejeros designados por el Ministro de Obras Públicas. El primero será un académico perteneciente a una facultad de Ingeniería Civil, y el segundo pertenecerá a una facultad de Arquitectura. Uno de ellos deberá pertenecer a una universidad con sede principal en una región distinta de la Región Metropolitana.
- 4.- El Ministro de Obras Públicas.

Este Consejo estará encargado de informar acerca del tipo de infraestructura que se desarrollará al amparo de esta ley, de los proyectos y de las modalidades de régimen concesional, teniendo en cuenta, entre otros antecedentes, y en caso de que ellos existan, los planes regionales de desarrollo urbano y los planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitanos, y la evaluación social aprobada por el organismo de planificación competente.

Serán oídos en este Consejo los Ministerios mandantes de obras que se entreguen en concesión, cuando se trate de temas atinentes a éstas. Adicionalmente, el Consejo solicitará la opinión de otros ministros y demás autoridades de gobierno y administración del Estado, si así lo estimare conveniente de acuerdo con la

naturaleza del asunto de que se trate, con el fin de colaborar en la coordinación que deberá existir entre las entidades públicas que participan en los diferentes tipos de concesiones.

Las autoridades referidas en el inciso anterior deberán asistir a las reuniones en que sean requeridas por el Consejo personalmente o por medio de un representante nombrado con estos fines, investido de plenos poderes.

A los consejeros designados conforme a los numerales 2 y 3 de este artículo, les serán aplicables las normas sobre inhabilidades e incompatibilidades administrativas establecidas en los artículos 54, 55 y 56 de la ley N.º 18.575, Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado. Si alguno de los consejeros designados de conformidad a este inciso incurriere, durante el ejercicio del cargo, en alguna de las circunstancias inhabilitantes señaladas precedentemente, cesará de inmediato en sus funciones.

Salvo el Ministro de Obras Públicas, los integrantes permanentes del Consejo tendrán derecho a percibir un honorario mensual de 30 Unidades Tributarias Mensuales. Además, percibirán por su asistencia a cada sesión del Consejo un honorario de 30 Unidades Tributarias Mensuales. Con todo, el máximo que podrán percibir por ambos conceptos será de 90 Unidades Tributarias Mensuales por cada mes calendario.

El Ministerio de Obras Públicas deberá requerir informe previo del Consejo de Concesiones, en los siguientes casos:

- Declarar de interés público los proyectos de iniciativa privada.
- Determinar que un proyecto de iniciativa privada sea ejecutado con un mecanismo distinto al de concesiones, de acuerdo con el artículo 2º.
- Analizar los proyectos de iniciativa pública que se considerará ejecutar mediante el sistema de concesión regulado en esta ley.
- Establecer la excepción contenida en el artículo 19 inciso quinto, parte final.
- Contratar las nuevas inversiones y obras bajo las condiciones excepcionales que dispone el artículo 20 bis.
- Analizar las modalidades del régimen concesional de los proyectos que se someterán a licitación pública, debiendo considerar la evaluación social aprobada por el organismo de planificación competente.
- Modificar las características de las obras y servicios contratados, al objeto de incrementar los niveles de servicio y estándares técnicos establecidos en las bases de licitación, mediante la suscripción de un convenio complementario al contrato de concesión, cuando, separada o conjuntamente, dichas modificaciones superen el 10% del presupuesto oficial de la obra, ya sea durante la etapa de construcción o de explotación.
- Establecer la política de peajes aplicables a todas las rutas y carreteras cuya explotación se regule al amparo de esta ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso precedente, el Ministerio de Obras Públicas podrá solicitar informe al Consejo de Concesiones respecto a las siguientes materias:

Cumplido el plazo de una concesión, analizar la procedencia de su nueva licitación;

Modificar las características de las obras y servicios contratados de acuerdo con el artículo 19;
c) Modificar las características de las obras y servicios contratados de acuerdo con el artículo 20, en cuyo caso el informe del Consejo de Concesiones deberá referirse al costo de las ampliaciones y su compensación;

Declarado un incumplimiento grave conforme al artículo 28, analizar la conveniencia de realizar una nueva licitación y sus condiciones, por el período que le reste o si continúa como obra pública fiscal;

Poner término anticipado a la concesión conforme al artículo 28 ter, y

Toda otra materia que el Ministro de Obras Públicas someta a consideración del Consejo de Concesiones.

Los informes del Consejo de Concesiones serán fundados y públicos y deberán ser evacuados dentro del plazo que fije el Ministro de Obras Públicas, el que no podrá ser superior a 60 días contados desde la fecha de su requerimiento. Cuando vencido el plazo no se hubiere evacuado el respectivo informe, se procederá sin la opinión consultiva del Consejo de Concesiones.

El reglamento de esta ley establecerá las normas relativas a la citación del Consejo de Concesiones, quórum para constituirse y adoptar acuerdos y demás normas sobre su funcionamiento.

CAPITULO II Actuaciones Preparatorias

Artículo 2°.- El Ministerio de Obras Públicas será el organismo competente para realizar las actuaciones preparatorias que sean pertinentes, en conformidad con el presente decreto con fuerza de ley y sus normas complementarias.

Cualquier persona natural o jurídica podrá postular ante el Ministerio la ejecución de obras públicas mediante el sistema de concesión.

La calificación de estas postulaciones será resuelta por el Ministerio de Obras Públicas, en forma fundada, dentro del plazo de un año, contado desde su presentación. El reglamento establecerá los criterios para la calificación de estas postulaciones.

Sin perjuicio de lo señalado, la calificación de estas postulaciones deberá considerar el cumplimiento de lo establecido en los planes regionales de desarrollo urbano y en los planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitanos, siempre y cuando existan.

Sólo a solicitud expresa del postulante, formulada al presentar una idea de iniciativa privada y únicamente en proyectos de gran envergadura o complejidad técnica o con una muy alta inversión inicial, el Ministerio podrá ampliar, hasta por dos años en total, el plazo para el desarrollo de los estudios de esa proposición, contado desde la presentación original. En estos casos, el Ministerio quedará expresamente facultado para fijar subetapas en la entrega de esos estudios, al término de las cuales podrá rechazar la idea propuesta o definir nuevos estudios. Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio de Obras Públicas podrá requerir la financiación conjunta de los estudios necesarios, de acuerdo con lo señalado en el artículo 6° bis, en el caso que decida utilizar el mecanismo de precalificación.

El postulante deberá hacer su presentación en la forma que establezca el reglamento. La obra cuya ejecución en concesión se apruebe deberá licitarse dentro de un año desde la aprobación de la solicitud.

El postulante que ha dado origen a la licitación tendrá derecho a un premio en la evaluación de la oferta que formule con ocasión de la licitación de la concesión, cuya consideración será especificada en el Reglamento y en las Bases. Además, el Ministerio podrá ofrecer al postulante, el reembolso de todo o parte de los costos de los estudios que debió realizar para su proposición. Este reembolso podrá ser hecho directamente por el Ministerio de Obras Públicas si el proyecto presentado no se licita, o si la licitación convocada no se perfecciona por falta de adjudicación o por cualquier otra causa en uno o dos llamados, o se licita por un sistema distinto del de concesión. En caso de licitarse por concesión, este reembolso será de cargo del adjudicatario de la concesión, en la forma, modo y plazo que se establezca en las Bases de la Licitación. El Ministerio entregará al postulante un certificado en el que se individualizará al adjudicatario y se liquidará el monto de reembolso, el que tendrá mérito ejecutivo para todos los efectos legales.

En caso de que el postulante se adjudique la concesión, la forma, modo y plazos a que se sujetará el reembolso serán establecidas por el Ministerio en el respectivo contrato de concesión.

La realización de estudios de pre-inversión y los proyectos de inversión a ejecutarse mediante el sistema de concesión deberán contar, como documento interno de la Administración, con un informe emitido por el Ministerio de Desarrollo Social. En el caso de los proyectos de inversión, el informe deberá estar fundamentado en una evaluación técnica y económica que analice su rentabilidad social. Los informes relativos a los estudios de pre-inversión y proyectos de inversión formarán parte del Banco Integrado de Proyectos de Inversión administrado por el Ministerio de Desarrollo Social. Mientras no se cuente con dicho informe no se podrá iniciar el proceso de licitación.

Artículo 3°.- La adjudicación del contrato y el otorgamiento de la o las concesiones correspondientes, serán precedidas de las siguientes actuaciones, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 15.840.

- Aprobación, por el Ministerio de Obras Públicas, de las bases de licitación, y
- Selección del adjudicatario de la licitación por los mecanismos previstos en este decreto con fuerza de ley y sus normas complementarias.

CAPITULO III De las licitaciones Otorgamiento de la Concesión y Formalización del Contrato

Artículo 4°.- Las licitaciones podrán ser nacionales o internacionales y a ellas podrán presentarse personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que cumplan los requisitos y exigencias que establezca el Reglamento.

Artículo 5°.- Derogado Ley 20410 Art. 1 N° 4 D.O. 20.01.2010

Artículo 6°.- Para participar en la licitación pública a que se refiere el Artículo 4° del presente decreto con fuerza de ley, será necesario garantizar la seriedad de la propuesta en la forma, monto y condiciones que el Reglamento o las bases administrativas establezcan.

Artículo 6° bis.- El Ministerio de Obras Públicas podrá efectuar un llamado a precalificación de licitantes a fin de seleccionar, mediante un proceso compuesto por una o varias etapas, a los interesados que cumplan con los requisitos uniformes, objetivos y razonables que se establezcan en las respectivas bases de precalificación, los que sólo podrán referirse a aspectos jurídicos, de capacidad financiera o técnica, de experiencia, resultados en otras obras encargadas en el pasado, cumplimiento histórico de la normativa laboral y de seguridad social

y responsabilidad del interesado o de sus personas relacionadas. Además, tratándose de proyectos de iniciativa pública o privada que sean multifuncionales y que revistan un elevado grado de complejidad, tales como cárceles, hospitales, autopistas urbanas u otros similares, las bases de precalificación podrán exigir otros requisitos objetivos y necesarios para participar en proyectos de esta naturaleza, en tanto no constituyan elementos arbitrarios y resguarden la igualdad de trato entre los participantes de este proceso. Asimismo, las bases de precalificación podrán contemplar un procedimiento y un período de tiempo para que los precalificados propongan al Ministerio de Obras Públicas las mejoras, adiciones o ajustes que estimen conveniente incluir en el diseño del proyecto definitivo, mediante presentaciones que tendrán carácter público. Durante dicho procedimiento, dentro del plazo establecido en las bases de precalificación, los precalificados y el Ministerio de Obras Públicas podrán formularse consultas y solicitudes de aclaración. El Ministerio de Obras Públicas podrá solicitar al efecto la realización de estudios adicionales, los que se regirán por lo establecido en el inciso siguiente. Con todos estos antecedentes, el Ministerio de Obras Públicas podrá perfeccionar y armonizar los niveles de servicio y estándares técnicos del proyecto. El Ministerio de Obras Públicas, dentro del plazo fijado en las bases de precalificación, comunicará los contenidos adicionales o ajustes que serán incorporados en las bases de licitación.

Las bases de precalificación podrán establecer que los precalificados concurren por partes iguales al financiamiento de los estudios que el Ministerio de Obras Públicas considere necesarios para elaborar las bases de licitación, individualizando los estudios y su valor. La realización de tales estudios deberá ser contratada por el Ministerio de Obras Públicas a entidades independientes, con competencia en la materia de que se trate. El Ministerio de Obras Públicas elaborará las bases de licitación dentro del plazo establecido en las bases de precalificación, y procederá a la selección del adjudicatario con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7º y sus normas complementarias.

El adjudicatario de la licitación deberá reembolsar a los licitantes el monto aportado por éstos para el financiamiento de los estudios que se hubieren contratado de conformidad a lo previsto en el inciso tercero de este artículo, en la forma, modo y plazo establecidos en las bases de precalificación. Dicho reembolso será de cargo del Ministerio de Obras Públicas, si éste se desistiere de la licitación una vez efectuada la precalificación o declarare desierta la licitación por razones fundadas.

Ley 20410 Art. 1 N° 5 D.O. 20.01.2010

Artículo 7º.- La licitación de la obra materia de la concesión se decidirá evaluando las ofertas técnicamente aceptables, de acuerdo a las características propias de las obras, atendido uno o más de los siguientes factores, según el sistema de evaluación que el Ministerio de Obras Públicas establezca en las Bases de Licitación:

- Estructura tarifaria,
- plazo de concesión,
- subsidio del Estado al oferente,
- pagos ofrecidos por el oferente al Estado, en el caso de que éste entregue bienes o derechos para ser utilizados en la concesión,
- ingresos garantizados por el Estado,
- grado de compromiso de riesgo que asume el oferente durante la construcción o la explotación de la obra, tales como caso fortuito o fuerza mayor,

- fórmula de reajuste de las tarifas y su sistema de revisión,
- puntaje total o parcial obtenido en la calificación técnica, según se establezca en las bases de licitación,
- oferta del oponente de reducción de tarifas al usuario, de reducción del plazo de la concesión o de pagos extraordinarios al Estado cuando la rentabilidad sobre el patrimonio o activos, definida ésta en la forma establecida en las bases de licitación o por el oponente, exceda un porcentaje máximo preestablecido. En todo caso, esta oferta sólo podrá realizarse en aquellas licitaciones en las que el Estado garantice ingresos de conformidad a lo dispuesto en la letra e) anterior,
- calificación de otros servicios adicionales útiles y necesarios,
- consideraciones de carácter ambientales y ecológicas, como son por ejemplo ruidos, belleza escénica en el caso del trazado caminero, plantación de árboles en las fajas de los caminos públicos concesionados, evaluadas por expertos y habida consideración de su costo con relación al valor total del proyecto. Asimismo, consideraciones sobre el cumplimiento de lo establecido en los planes regionales de desarrollo urbano, los planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitanos,
- e ingresos totales de la concesión calculados de acuerdo con lo establecido en las bases de licitación. Este factor de licitación no podrá ser utilizado en conjunto con ninguno de los factores señalados en las letras a), b) o i) anteriores.

La definición de estos factores y su forma de aplicación para adjudicar la concesión será establecida por el Ministerio de Obras Públicas en las Bases de Licitación. En dichas bases se podrán contemplar uno o más de los factores señalados como parte del régimen económico de la concesión. Igualmente, en las bases se deberá establecer si la inversión y la construcción se realiza en una o varias etapas, durante el período de vigencia del contrato de concesión, de conformidad al cumplimiento de los niveles de servicio previamente establecidos.

Las inversiones y construcciones previstas para realizarse con posterioridad al inicio de la explotación parcial o total de la obra podrán quedar sujetas a uno o varios plazos, o al cumplimiento de una o más condiciones, conjunta o separadamente. Los plazos y las condiciones deberán estar claramente determinados en las bases. En todo caso, si en las bases de licitación se contempla como parte del régimen económico del contrato de concesión el factor contemplado en la letra d) del inciso primero de este artículo, y éste no es un factor de licitación, los pagos deberán ser equivalentes al valor económico de los bienes o derechos respectivos. Este se determinará mediante peritaje previamente contratado por el Ministerio. Sólo podrá ser factor de licitación el contemplado en la letra d) del inciso primero de este artículo, en los casos en que el servicio prestado por la obra en concesión sea también ofrecido en condiciones competitivas, en el mercado que, para estos efectos, se estime relevante. El Ministerio declarará esta condición fundadamente en las bases de licitación. Por su parte, en las licitaciones que tengan su origen en una iniciativa privada, el factor contemplado en la letra h) del referido inciso sólo podrá considerarse para dirimir el empate entre ofertas económicamente iguales. Las tarifas ofrecidas, con su correspondiente reajuste, serán entendidas como tarifas máximas, por lo que el concesionario podrá reducirlas.

El Director General de Concesiones de Obras Públicas, con visto bueno del Ministro de Obras Públicas, podrá solicitar a los oferentes, hasta antes de la apertura de la oferta económica, aclaraciones, rectificaciones por errores de forma u omisiones, y la entrega de antecedentes, con el objeto de clarificar y precisar el correcto sentido y alcance de la oferta, evitando que alguna sea descalificada por aspectos formales en su evaluación técnica.

Ley 20410 Art. 1 N° 6 a) D.O. 20.01.2010, Ley 20410 Art. 1 N° 6 b) D.O. 20.01.2010, Ley 21044 Art. 3 N° 1 D.O. 25.11.2017

Artículo 8°.- La adjudicación del contrato a que se refiere el artículo 1°, se resolverá por decreto supremo del Ministerio de Obras Públicas, que deberá llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda. El contrato se perfeccionará una vez publicado en el Diario Oficial el decreto supremo de adjudicación.

Artículo 9°.- El adjudicatario quedará obligado a:

a) Constituir, en el plazo y con los requisitos que el Reglamento o las Bases Administrativas establezcan, una sociedad de nacionalidad chilena o agencia de la extranjera, con quien se entenderá celebrado el contrato y cuyo objeto será la ejecución, reparación, conservación y explotación de obras públicas fiscales por el sistema establecido en el artículo 87° del decreto supremo N° 294, de 1984, del Ministerio de Obras Públicas.

b) Suscribir ante notario tres transcripciones del decreto supremo de adjudicación de la concesión, en señal de aceptación de su contenido, debiendo protocolizarse ante el mismo notario uno de sus ejemplares, dentro del plazo que fijen las bases de licitación, contados siempre desde su publicación en el Diario Oficial. Una de las transcripciones referidas precedentemente será entregada para su archivo al Departamento de Concesiones de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, y la otra a la Fiscalía del Ministerio de Obras Públicas. Las transcripciones suscritas en la forma señalada harán fe respecto de toda persona y tendrán mérito ejecutivo sin necesidad de reconocimiento previo.

Dichos plazos serán fatales y no podrán ser inferiores a sesenta días. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en las letras a) y b) será declarado mediante decreto supremo del Ministerio de Obras Públicas, en el cual se dejará sin efecto dicha asignación. En este caso, el Ministerio podrá llamar a una nueva licitación pública o, mediante el mecanismo de licitación privada, llamar a los demás oferentes presentados en la licitación ya realizada a mejorar sus ofertas en el plazo de 15 días. El inicio del cómputo del plazo de duración del contrato de concesión se regirá por lo dispuesto en el artículo 25 de esta ley.

Ley 21044 Art. 3 N° 1 D.O. 25.11.2017

Artículo 10°.- En el contrato de concesión se dejará constancia de otros beneficios que se incluyan como compensación por los servicios ofrecidos, según lo establezcan las bases, tales como concesiones para servicios turísticos, autoservicios, publicidad u otros.

En aquellos casos en que, con ocasión de la ejecución de las obras, el concesionario recupere terrenos ribereños fiscales que antes se encontraban ocupados por las aguas, el Ministerio podrá ofrecer dar en pago la entrega de parte de los terrenos ribereños fiscales recuperados o de otros preexistentes, conjunta o alternativamente con los restantes beneficios establecidos en esta ley.

Artículo 11°.- El concesionario percibirá como única compensación por los servicios que preste, el precio, tarifa o subsidio convenidos y los otros beneficios adicionales expresamente estipulados. El concesionario no estará obligado a establecer exenciones en favor de usuario alguno.

No obstante lo señalado en el inciso anterior, estarán exentos del pago de peaje, ya sea en forma manual, con sistema automático o de telepeaje, los vehículos de emergencia definidos en el número 43) del artículo 2° de la ley N° 18.290, de Tránsito, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N°1, de 2007, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Justicia, cuando se encuentren cubriendo una situación de tal naturaleza. Se presume que estos vehículos se encuentran atendiendo una situación de emergencia cuando se trasladen con balizas o sirenas encendidas, en el marco de un procedimiento y conforme a las normas institucionales que les permitan utilizar dichos sistemas de alerta y sonido.

En tal caso, ninguna persona o entidad, bajo circunstancia alguna, podrá impedir u obstaculizar su paso, ni cuestionar el mérito de la emergencia invocada, tratándose especialmente de plazas de peaje.

Los vehículos de las Fuerzas Armadas sólo estarán exentos del pago de peaje cuando se hubiese declarado estado de excepción constitucional de catástrofe. Esta exención regirá solamente durante el período de vigencia de dicho estado de catástrofe y tendrá aplicación únicamente dentro de la zona o región afectada, así como para ingresar en dicha área o salir de ella. Para estos efectos, y sin perjuicio de la publicación del decreto supremo que declare el estado de excepción constitucional de catástrofe, el Ministerio de Obras Públicas deberá poner inmediatamente en conocimiento de las empresas concesionarias el respectivo decreto supremo.

Ley 20908 Art. 1 N° 1 D.O. 20.04.2016

Artículo 12°.- El concesionario deberá constituir la garantía definitiva correspondiente a la fase de construcción, en la forma y monto establecido en las bases de licitación.

Artículo 13°.- Antes de la entrada en servicio de la obra, en su totalidad o de una parte de la misma, susceptible de explotación independiente, el concesionario deberá constituir la garantía de explotación en la forma y monto establecido en las bases de licitación.

Artículo 14°.- Las garantías a que se refiere el presente decreto con fuerza de ley deberán ser suficientes, pudiendo ser tanto reales como personales. Su naturaleza y cuantía se determinará en las bases de licitación.

CAPITULO IV Adquisición, Expropiación y Limitaciones de la Propiedad Privada

Artículo 15°.- Los bienes y derechos que adquiera el concesionario a cualquier título y que queden afectos a la concesión, no podrán ser enajenados separadamente de ésta, ni hipotecados o sometidos a gravámenes de ninguna especie, sin el consentimiento del Ministerio de Obras Públicas, y pasarán a dominio fiscal al extinguirse la concesión.

En el caso de requerirse la expropiación de bienes y derechos necesarios para la construcción de las obras y sus servicios complementarios, ésta se llevará a efecto en virtud de la declaración de utilidad pública establecida en el artículo 105 del decreto supremo N° 294, de 1984, del Ministerio de Obras Públicas, y conforme al procedimiento establecido en el decreto con fuerza de ley N° 2.186, de 1978.

Todos los desembolsos, gastos o expensas que se originen con motivo de los actos o contratos de que trata este artículo serán de cargo del concesionario. No obstante, el Fisco podrá concurrir total o parcialmente al pago de las expropiaciones si así lo establecieron las bases de licitación.

Artículo 16°.- Cuando para la ejecución de la obra en concesión resultare indispensable la modificación de servidumbres existentes, el concesionario estará obligado a restablecerlas, a su cargo, en la forma y plazo establecidos por el Ministerio de Obras Públicas en las bases de la licitación.

CAPITULO V Facultades de la Administración

Artículo 17°.- La puesta en servicio de la obra será autorizada por el Ministerio de Obras Públicas previa comprobación de su ajuste a los proyectos y demás especificaciones técnicas aprobadas. Podrá efectuarse por parcialidades, siempre que éstas constituyan por sí mismas, unidades susceptibles de una explotación independiente y en las condiciones que se determinen en las bases de la licitación respectiva.

Artículo 18°.- Tanto en la fase de construcción como en la explotación, el Ministerio de Obras Públicas podrá imponer al concesionario que no cumpla sus obligaciones, las multas previstas en las bases de licitación.

Artículo 19°.- El concesionario podrá solicitar compensación en caso de acto sobreviniente de autoridad con potestad pública que así lo justifique, sólo cuando, copulativamente, cumpla los siguientes requisitos: el acto se produzca con posterioridad a la adjudicación de la licitación de la concesión; no haya podido ser previsto al tiempo de su adjudicación; no constituya una norma legal o administrativa dictada con efectos generales, que exceda el ámbito de la industria de la concesión de que se trate, y altere significativamente el régimen económico del contrato.

La inversión del concesionario para cumplir con los niveles de servicio y estándares técnicos establecidos en las bases de licitación y en el contrato de concesión, no será susceptible de compensación económica adicional a la considerada en dichos instrumentos, salvo para los casos excepcionales en que así se hubiere previsto en las bases de licitación.

El Ministerio de Obras Públicas podrá modificar las características de las obras y servicios contratados al objeto de incrementar los niveles de servicio y estándares técnicos establecidos en las bases de licitación, o por otras razones de interés público debidamente fundadas. Como consecuencia de ello, deberá compensar económicamente al concesionario cuando corresponda, por los costos adicionales en que éste incurriere por tal concepto.

Las bases de licitación establecerán el monto máximo de la inversión que el concesionario podrá estar obligado a realizar en virtud de lo dispuesto en el inciso precedente, así como el plazo máximo dentro del cual el Ministerio podrá ordenar la modificación de las obras en concesión. En todo caso, el monto máximo de estas nuevas inversiones no podrá exceder el quince por ciento del presupuesto oficial de la obra, ni podrá ser requerida en una fecha posterior al cumplimiento de las tres cuartas partes del plazo total de la concesión, salvo los casos de expreso acuerdo por escrito con la sociedad concesionaria.

Si el valor de estas inversiones adicionales, durante la etapa de explotación, excediera el cinco por ciento del presupuesto oficial de la obra o correspondiere a una suma superior a cien mil unidades de fomento, su ejecución deberá ser licitada por el concesionario, bajo la supervisión del Ministerio de Obras Públicas, en la forma que establezca el reglamento, en cuyo caso el valor de las inversiones que se compensarán al concesionario será el que resulte de la licitación, a lo que se sumará un monto adicional a título de costos de administración del contrato, que será determinado en las bases de licitación. El Ministerio tendrá un plazo de 60 días para aprobar o manifestar sus observaciones a las bases respectivas, contados desde la recepción de

éstas. Transcurrido ese plazo sin que el Ministerio se haya pronunciado, se entenderán aceptadas. Con todo, por razones fundadas, contenidas en las bases de licitación, previo informe del Consejo de Concesiones podrá establecerse una excepción a la obligatoriedad de la licitación de las obras adicionales en las condiciones anteriormente descritas.

Las compensaciones económicas referidas en los incisos precedentes deberán expresarse en los siguientes factores: subsidios entregados por el Estado, pagos voluntarios efectuados directamente al concesionario por terceros a quienes les interese el desarrollo de la obra, modificación del valor presente de los ingresos totales de la concesión, alteración del plazo de la concesión, modificación de las tarifas u otro factor del régimen económico de la concesión pactado. Se podrán utilizar uno o varios de esos factores a la vez. En el caso de los incisos tercero, cuarto y quinto de este artículo, el cálculo de las compensaciones y el ajuste de los parámetros mencionados en el inciso anterior, deberá siempre efectuarse de manera tal de obtener que el valor presente neto del proyecto adicional sea igual a cero, todo ello considerando la tasa de descuento aplicable y el efecto económico que el proyecto adicional pueda tener en el proyecto original, incluido el mayor riesgo que pueda agregar al mismo. La tasa de descuento aplicable será calculada sobre la base de la tasa de interés promedio vigente para instrumentos de deuda consistentes con el plazo de la inversión, ajustada por el riesgo relevante del proyecto adicional y por el que corresponda a los mecanismos de indemnización que se apliquen. Si existiera discrepancia sobre la tasa de descuento aplicable, las partes podrán recurrir a los órganos establecidos en los artículos 36 y 36 bis. Para estos efectos, se entiende por proyecto adicional el derivado directamente de la modificación de las características de las obras y servicios contratados.

Todas las modificaciones al contrato original para incluir obras adicionales, que separada o conjuntamente superen el cinco por ciento del presupuesto oficial de la obra, y siempre que tal porcentaje corresponda a una suma superior a cincuenta mil unidades de fomento, deberán contar con un informe de la respectiva Dirección del Ministerio de Obras Públicas sobre el impacto de la modificación en los niveles de servicio originalmente comprometidos, en la valoración de las inversiones a realizar, y en el respeto de la proporcionalidad y equivalencia de las prestaciones económicas mutuas y de las estructuras y niveles tarifarios previstos en el contrato de concesión.

Las modificaciones que se incorporen a la concesión en virtud de lo dispuesto en este artículo se harán por decreto supremo fundado del Ministerio de Obras Públicas, el que deberá llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda.

Ley 20410 Art. 1 N° 7 D.O. 20.01.2010

Artículo 20.- El Ministerio de Obras Públicas y el concesionario podrán acordar la modificación de las características de las obras y servicios contratados, al objeto de incrementar los niveles de servicio y estándares técnicos establecidos en las bases de licitación, mediante la suscripción del correspondiente convenio complementario al contrato de concesión.

Las bases de licitación establecerán el monto máximo de la inversión que el Ministerio de Obras Públicas y el concesionario podrán establecer de común acuerdo, así como el plazo máximo dentro del cual se podrán realizar modificaciones de las obras en concesión. En todo caso, el monto máximo de estas nuevas inversiones, en la etapa de construcción, no podrá exceder el veinticinco por ciento del presupuesto oficial de la obra. Con todo, durante la etapa de explotación, cuando el valor de estas inversiones exceda el cinco por ciento del

presupuesto oficial de la obra o correspondiere a una suma superior a cincuenta mil unidades de fomento, su ejecución se efectuará de conformidad a lo dispuesto en los incisos tercero y siguientes del artículo precedente. Esta restricción no se aplicará para nuevas inversiones que sean financiadas íntegramente por el concesionario y que no den lugar a compensaciones.

Las compensaciones que se acordaren en favor del concesionario se regirán íntegramente por lo dispuesto en los incisos sexto y séptimo del artículo 19.

Cuando las modificaciones a que se refiere este artículo, separada o conjuntamente, superen el 10% del presupuesto oficial de la obra, ya sea durante la etapa de construcción o explotación, deberán ponerse los antecedentes a disposición del Consejo de Concesiones para que informe al Ministerio de Obras Públicas sobre la conveniencia de dichas modificaciones.

La aprobación del respectivo convenio complementario se hará mediante decreto supremo fundado del Ministerio de Obras Públicas, que deberá llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda, previo informe de la respectiva Dirección sobre el impacto de la modificación en los niveles de servicio originalmente comprometidos, en la valoración de las inversiones a realizar, y en el respeto de la proporcionalidad de las prestaciones económicas mutuas y de las estructuras y niveles tarifarios previstos en el contrato de concesión.

Ley 20410 Art. 1 N° 7 D.O. 20.01.2010, Ley 21044 Art. 3 N° 3 D.O. 25.11.2017

Artículo 20 bis.- Excepcionalmente, durante la etapa de construcción y por razones de interés público debidamente fundadas, cuando una obra concesionada requiriere de rediseño o complementación, de tal modo que el total de las inversiones adicionales necesarias durante dicha etapa, incluidos los costos de mantención, operación y conservación, superen el veinticinco por ciento del presupuesto oficial de la obra, tales inversiones adicionales y modificaciones de obras podrán ser contratadas por el Ministerio de Obras Públicas con el concesionario, una vez cumplidas las siguientes condiciones:

- Que los hechos y circunstancias que dan lugar a la necesidad de rediseño o complementación se produzcan con posterioridad a la adjudicación de la concesión y no hayan podido ser previstos al tiempo de su adjudicación;
- Que por razones de experiencia, comportamiento, desempeño, impactos sociales y ambientales, economías de gestión o economías de escala, sea más eficiente adjudicar las nuevas obras al concesionario original;
- Que se haya acordado específicamente el diseño, características técnicas y niveles de servicio que deberán cumplir las obras objeto de rediseño o complementación;
- Que se hayan acordado las compensaciones por la ejecución de las obras objeto de rediseño o complementación y que dichas compensaciones estén regidas íntegramente por lo dispuesto en los incisos sexto y séptimo del artículo 19, y
- Que el Panel Técnico, establecido en el artículo 36, se pronuncie explícitamente con su recomendación favorable al acuerdo entre el Ministerio de Obras Públicas y el concesionario, sobre la base de la concurrencia de los requisitos señalados en los numerales 1), 2) y 4) de este artículo, y de las diferencias que se producirían en caso de aplicar lo dispuesto en el artículo 28 ter. En todo caso, el Panel Técnico podrá realizar recomendaciones de manera previa a su pronunciamiento definitivo.

Cumplidos los requisitos anteriores, todos los antecedentes deberán ponerse a disposición del Consejo de Concesiones, para que informe al Ministerio de Obras Públicas, sobre la conveniencia de proceder a acordar las nuevas inversiones y obras bajo las condiciones antes señaladas.

Las modificaciones que se incorporen a la concesión en virtud de lo dispuesto en este artículo se harán por decreto supremo fundado del Ministerio de Obras Públicas, el que deberá llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda.

Ley 20410 Art. 1 N° 8 D.O. 20.01.2010

CAPITULO VI Derechos y obligaciones del concesionario

Artículo 21°.- El concesionario cumplirá las funciones incorporadas en el contrato de concesión con arreglo a las normas del derecho público, especialmente en lo referente a sus relaciones con el Ministerio, a las regulaciones sobre los regímenes de construcción y explotación de la obra y al cobro de las tarifas, su sistema de reajuste y las contraprestaciones con el Fisco, que conforman el régimen económico del contrato. Igualmente, deberá cumplir las normas que regulan la actividad dada en concesión.

En cambio, en lo que se refiere a sus derechos y obligaciones económicas con terceros la sociedad concesionaria se registrará por las normas del derecho privado y, en general, podrá realizar cualquier operación lícita, sin necesidad de autorización previa del Ministerio de Obras Públicas, con las solas excepciones que regula expresamente esta ley y las que se estipulen en el contrato. Así, entre otras, el concesionario podrá preñar el contrato o dar en prenda los flujos e ingresos futuros de la concesión para garantizar obligaciones derivadas de dicha concesión, ceder o preñar libremente cualquier pago ofrecido por el Fisco que conste del contrato, sin necesidad de autorización previa del Ministerio de Obras Públicas. Con todo, las concesionarias deberán, mensualmente, presentar al Ministerio de Obras Públicas información sobre los pagos realizados a los contratistas. La misma obligación pesará sobre los contratistas respecto a los subcontratistas. Esta información deberá ser publicada en el sitio electrónico del Ministerio de Obras Públicas y actualizada mensualmente.

Desde el perfeccionamiento del contrato el concesionario podrá transferir la concesión o los derechos de la sociedad concesionaria. El Ministerio de Obras Públicas autorizará dicha transferencia siempre que en ella se dé cumplimiento a lo dispuesto en el inciso siguiente.

De lo contrario deberá denegar la autorización por resolución fundada. Si transcurridos sesenta días contados desde la solicitud de autorización, el Ministerio no se hubiere pronunciado, se entenderá que la concede.

La cesión voluntaria o forzosa de la concesión deberá ser total, comprendiendo todos los derechos y obligaciones de dicho contrato y sólo podrá hacerse a una persona natural o jurídica, o grupo de ellas, que cumpla con los requisitos para ser licitante, no esté sujeta a inhabilidades y dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9° del presente cuerpo legal.

El Ministerio consentirá siempre las transferencias a favor del acreedor prendario, cuando éstas sean consecuencia de la ejecución de obligaciones garantizadas con la prenda que se establece en el artículo 43 de esta ley, a favor de cualquier entidad financiera sujeta a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, de la Superintendencia de Valores y Seguros, o de los Fondos de Inversión, regulados

por la ley N° 18.815, o de las Administradoras de Fondos de Pensiones, establecidas de acuerdo con las normas del decreto ley N° 3500, de 1980, y, desde luego, en favor de cualquier otra persona natural o jurídica que cumpla los requisitos establecidos en las bases de licitación. Si el acreedor prendario no cumpliera con dichos requisitos, deberá contar con un operador calificado en los plazos y términos que se establecen en las bases de licitación.

Ley 20410 Art. 1º, Nº 9 a) D.O. 20.01.2010, Ley 20410 Art. 1º, Nº 9 b) D.O. 20.01.2010

Artículo 22º.- El régimen jurídico de la concesión, durante la fase de construcción de la obra, será el siguiente:

1.- El concesionario gozará los derechos y obligaciones del beneficiario de la expropiación limitados a lo necesario para cumplir el contrato de concesión.

2.- Las obras se efectuarán a entero riesgo del concesionario, incumbiéndole hacer frente a cuantos desembolsos fueren precisos hasta su total terminación, ya procedan de caso fortuito, fuerza mayor, o de cualquier otra causa. El Fisco no será responsable de las consecuencias derivadas de los contratos que celebre el concesionario con los constructores o suministradores. No obstante, el Fisco concurrirá al pago de los perjuicios que irroque el caso fortuito o la fuerza mayor, si así lo establecieren las bases de la licitación. Sin perjuicio de lo anterior, los contratistas de la concesionaria deberán estar inscritos en los Registros de Contratistas del Ministerio de Obras Públicas. No podrán ser contratistas ni subcontratistas de un concesionario aquellas personas que se encuentren en la situación señalada en el artículo 28 bis de esta ley. Tanto los contratistas como sus subcontratistas no podrán iniciar obras sin que sus respectivos contratos se encuentren formalizados, registrándose, por el concesionario, una copia de ellos ante el Ministerio. Las controversias que se susciten entre el concesionario y los contratistas o entre éstos y sus subcontratistas, con motivo de la aplicación, interpretación o ejecución de los contratos celebrados entre ellos con ocasión de la ejecución de la obra, podrán ser conocidas y resueltas por árbitros que determinarán sus normas de procedimiento, garantizando siempre un justo y racional procedimiento o debido proceso, y pronunciarán sentencia definitiva con aplicación estricta de la ley. En tal caso, los árbitros sólo podrán ser designados, de común acuerdo por las partes, de entre aquellos que formen parte de una entidad de mediación, conciliación y arbitraje existente en el país o, en su defecto, se desempeñará como árbitro quien fuere designado conforme a lo dispuesto en el artículo 232 del Código Orgánico de Tribunales.

3.- Cuando el retraso en el cumplimiento de los plazos parciales o del total, fuere imputable al Fisco, el concesionario gozará de un aumento igual al período del entorpecimiento o paralización, sin perjuicio de las compensaciones que procedan.

4.- Tanto las aguas como las minas o materiales que aparecieren, como consecuencia de la ejecución de las obras públicas, no se entenderán incluidos en la concesión, y su utilización por el concesionario se regirá por las normas correspondientes, y

5.- La construcción de la obra no podrá interrumpir el tránsito en caminos existentes. En el evento de que la interrupción sea imprescindible, el concesionario estará obligado a habilitar un adecuado tránsito provisorio.

Ley 20410 Art. 1 Nº 10 D.O. 20.01.2010

Artículo 23º.- El régimen jurídico durante la fase de explotación, será el siguiente:

1.- El concesionario deberá conservar las obras, sus accesos, señalización y servicios en condiciones normales de utilización, y

2.- La continuidad de la prestación del servicio le obligará, especialmente, a:

a) Facilitarlo en condiciones de absoluta normalidad, suprimiendo las causas que originen molestias, incomodidades, inconvenientes o peligrosidad a los usuarios de las obras, salvo que la adopción de medidas que alteren la normalidad del servicio obedezca a razones de seguridad o de urgente reparación, y

b) Prestarlo ininterrumpidamente, salvo situaciones excepcionales, debidas a casos fortuitos o de fuerza mayor, cuyos efectos serán calificados por los contratantes, conviniendo las medidas que sean necesarias para lograr la más rápida y eficiente reanudación del servicio. El valor de las obras será acordado entre los contratantes y, a falta de acuerdo, las partes podrán recurrir a un peritaje, que determinará, ajustándose a lo que indiquen las bases de licitación, la calificación, medidas o evaluación, según el caso. Las partes concurrirán al pago del precio según los términos del contrato de concesión.

Artículo 24°.- El concesionario deberá velar por la perfecta aplicación de las normas y reglamentos sobre uso y conservación de las obras concedidas.

CAPITULO VII Duración, Suspensión y Extinción de la Concesión

Artículo 25°.- Las concesiones a que se refiere el presente decreto con fuerza de ley tendrán el plazo de duración que determine el decreto de adjudicación, sin que en ningún caso pueda ser superior a cincuenta años.

El plazo se computará de acuerdo con lo establecido en las bases de licitación. En ningún caso su inicio podrá ser anterior a la fecha de publicación del decreto supremo de adjudicación en el Diario Oficial.

Una vez concluido el plazo de las concesiones, las obras deberán ser nuevamente entregadas en concesión por el Ministerio de Obras Públicas para su conservación, reparación, ampliación o explotación, aisladas, divididas o integradas juntamente con otras obras. La correspondiente licitación deberá efectuarse con la anticipación necesaria para que no exista solución de continuidad entre ambas concesiones.

En caso de que las obras concesionadas hayan quedado en desuso o que por razones técnicas resulte improcedente, inconveniente o perjudicial para el Estado de Chile concesionarlas nuevamente, el Presidente de la República podrá declararlo así, mediante decreto fundado, y eximir el cumplimiento de lo indicado en el inciso anterior.

Artículo 26°.- Quedará temporalmente suspendida la concesión:

- 1.- En el caso de guerra externa, conmoción interior o fuerza mayor que impidan la prestación del servicio;
- 2.- Cuando se produzca una destrucción parcial de las obras o de sus elementos, de modo que se haga inviable su utilización por un período de tiempo, y
- 3.- Por cualquier otra causa que las bases de licitación establezcan.

Artículo 27°.- La concesión se extinguirá por las siguientes causales:

- 1.- Cumplimiento del plazo por el que se otorgó con sus modificaciones si procediere,
- 2.- Mutuo acuerdo entre el Ministerio de Obras Públicas y el concesionario. El Ministerio sólo podrá concurrir al acuerdo si los acreedores que tengan constituida a su favor la prenda establecida en el artículo 43 consintieren en alzarla o aceptaren previamente, y por escrito, dicha extinción anticipada;
- 3.- Incumplimiento grave de las obligaciones del concesionario; y
- 4.- Las que se estipulen en las bases de licitación.

Artículo 28.- La declaración de incumplimiento grave del contrato de concesión deberá ser solicitada, fundándose en alguna de las causales establecidas en el respectivo contrato o bases de licitación, por el Ministerio de Obras Públicas a la Comisión Arbitral establecida en el artículo 36 bis.

Declarado el incumplimiento grave del contrato por la Comisión Arbitral, el Ministerio de Obras Públicas procederá a designar un interventor, que sólo tendrá las facultades necesarias para velar por el cumplimiento del contrato de concesión, siéndole aplicables las normas del artículo 207, números 1 al 5, del Libro IV del Código de Comercio. Este interventor responderá de culpa levísima.

Dentro del plazo de 120 días, contado desde la declaración del incumplimiento grave, el Ministerio de Obras Públicas, previa aprobación del Ministerio de Hacienda, determinará si procederá a licitar públicamente el contrato de concesión por el plazo que le reste.

El proceso de licitación, en caso de que se optare por ella, deberá efectuarse dentro del plazo de 90 días desde que se determine que se relicitará el contrato, y el monto recaudado producto de ella será de propiedad del concesionario original, sin perjuicio de lo señalado en el inciso sexto de este artículo. Las bases de la licitación deberán establecer los requisitos que habrá de cumplir el nuevo concesionario, los que, en ningún caso, podrán ser más gravosos que los impuestos al concesionario original, salvo que, mediante pronunciamiento del Consejo de Concesiones, y en virtud de nuevos antecedentes, dichos requisitos se revelen insuficientes para acometer la obra. En el primer llamado a licitación, el mínimo de las posturas no podrá ser inferior a los dos tercios de la deuda contraída por el concesionario. A falta de interesados se efectuará una segunda licitación, sin mínimo, en un plazo de 90 días desde que se haya declarado desierta la primera licitación. Si se determinare no licitar públicamente el contrato de concesión por el plazo que le reste, el Ministerio de Obras Públicas, sin perjuicio de lo señalado en el inciso sexto de este artículo, deberá pagar al concesionario el valor de las inversiones necesarias para la prestación del servicio, que efectivamente hayan sido realizadas por el concesionario, y que no hayan sido amortizadas, más los costos financieros normales del mercado pertinente a tales inversiones, debidamente acreditados, incluidos los reajustes e intereses devengados hasta el momento en que se haga efectivo el pago. El monto del pago será fijado por acuerdo entre el Ministerio de Obras Públicas y el concesionario, previa aprobación del Ministerio de Hacienda, dentro de los 60 días siguientes a la fecha en que se haya determinado la no relicitación del contrato. A falta de acuerdo, total o parcial, la determinación del monto controvertido del pago será llevado a la recomendación del Panel Técnico establecido en el artículo 36, dentro de los 10 días siguientes al vencimiento del plazo establecido para fijar el monto por mutuo acuerdo. Si la recomendación no fuese acogida por las partes, el monto será fijado por la Comisión Arbitral, conforme al procedimiento del artículo 36 bis, siempre que el concesionario requiera por escrito su intervención dentro de

un plazo de 10 días contados desde la notificación de la recomendación del Panel Técnico. Si se produjere acuerdo en un monto parcial, la forma de pago de ese monto podrá ser acordada inmediatamente por escrito, previa aprobación del Ministerio de Hacienda, reservándose el conocimiento de lo disputado para la Comisión Arbitral. No habiéndose alcanzado acuerdo, si el concesionario no recurriere al Panel Técnico, o a la Comisión Arbitral, dentro de los plazos establecidos en este inciso, se entenderá aceptado por el concesionario el monto más alto que el Ministerio de Obras Públicas le hubiere ofrecido en la forma contemplada en el reglamento durante el curso de la negociación.

La declaración de incumplimiento grave hará exigibles los créditos que se encuentren garantizados con la prenda establecida en el artículo 43. Dichos créditos se harán efectivos sobre el producto de la licitación o sobre el pago que deba efectuar el Ministerio de Obras Públicas, según el caso, con preferencia a cualquier otro crédito.

En el caso que durante la intervención la sociedad concesionaria hubiere contratado créditos con la aprobación de los acreedores indicados en el inciso anterior, y dichos créditos fueren exigibles, ellos se harán efectivos en el producto de la licitación o en el pago antes referido con preferencia a los garantizados con la prenda especial de concesión de obra pública. En su caso, y luego de deducir los créditos señalados en este inciso, del producto de la licitación se descontarán además los gastos acreditados en que el Ministerio de Obras Públicas hubiere incurrido para la realización de esta.

Ley 20410 Art. 1 N° 11 D.O. 20.01.2010

Artículo 28 bis.- Declarado el incumplimiento grave del contrato de concesión, conforme al artículo anterior, la respectiva sociedad concesionaria y sus personas relacionadas no podrán postular a licitaciones ni participar en una nueva concesión. Se entenderá por personas relacionadas con la sociedad concesionaria las referidas en el artículo 100 de la ley 18.045, salvo los parientes indicados en su letra c).

Se entenderán también como personas relacionadas con la sociedad concesionaria, aquellas que lo hayan sido en cualquier momento de los dos años anteriores a la fecha de solicitud de declaración de incumplimiento grave.

La inhabilidad de la sociedad concesionaria y de sus personas relacionadas regirá por 5 años, contados desde la fecha en que sea dictada la sentencia que declara el incumplimiento grave, en cuyo caso los recursos que se entablen en su contra no suspenderán el cómputo del plazo de la inhabilidad ni sus efectos.

Ley 20410 Art. 1 N° 12 D.O. 20.01.2010

Artículo 28 ter.- Si el interés público así lo exigiere, el Presidente de la República, previo informe del Consejo de Concesiones y mediante decreto fundado del Ministerio de Obras Públicas, que deberá llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda, podrá poner término anticipado a la concesión cuando un cambio de circunstancias hiciere innecesaria la obra o servicio para la satisfacción de las necesidades públicas, o demandare su rediseño o complementación de tal modo que las inversiones adicionales necesarias para adecuar la obra a las nuevas condiciones superen el veinticinco por ciento del presupuesto oficial de la obra. Esta potestad podrá ejercerse exclusivamente durante la etapa de construcción.

El decreto supremo que declare el término anticipado señalará el plazo y condiciones en que el concesionario deberá hacer entrega de la obra al Ministerio de Obras Públicas.

El concesionario tendrá derecho a una indemnización equivalente al valor de las inversiones que efectivamente se hayan realizado para la prestación del servicio conforme al contrato de concesión, excluidos los gastos financieros, llevadas a valor futuro al momento en que se acuerde el pago; su fórmula, componentes y metodología de cálculo serán establecidos en las bases de licitación. A ello se adicionará un porcentaje del valor presente de los beneficios netos esperados del negocio concesionado, correspondiente a la fracción de la inversión del proyecto realizada por el concesionario hasta la fecha de término anticipado.

Al monto total del pago acordado, se sumarán los reajustes e intereses correspondientes hasta la fecha en que se haga efectivo este pago.

Para la determinación del valor futuro de las inversiones realizadas se considerará como tasa de descuento, la tasa de costo de capital ponderado relevante para el negocio de acuerdo con los criterios definidos al efecto en las bases de licitación. Para la determinación del valor presente de los beneficios netos esperados del negocio concesionado se utilizará la tasa de descuento ajustada, de tal forma que considere el riesgo en los flujos futuros inherentes a la concesión y su distribución en el tiempo.

El procedimiento para aplicar y la correspondiente fórmula de cálculo se establecerán en las bases de licitación.

El monto de la indemnización será fijado por acuerdo entre el Ministerio de Obras Públicas y el concesionario, y aprobado por el Ministerio de Hacienda, dentro de los 60 días siguientes a la fecha de publicación del decreto respectivo.

A falta de acuerdo, total o parcial, sobre el monto de la indemnización o de cualquiera de sus factores de cálculo, la controversia será llevada a la recomendación del Panel Técnico establecido en el artículo 36, dentro de los 10 días siguientes al vencimiento del plazo establecido para fijar el monto por mutuo acuerdo. Si la recomendación no fuese acogida por las partes, la controversia será resuelta por la Comisión Arbitral, conforme al procedimiento del artículo 36 bis, siempre que el concesionario requiera por escrito su intervención dentro de un plazo de 10 días contados desde la notificación de la recomendación del Panel Técnico. Si se produjere acuerdo en un monto parcial, la forma de pago de ese monto podrá ser acordada inmediatamente por escrito, reservándose el conocimiento de lo disputado para la Comisión Arbitral. No habiéndose alcanzado acuerdo, si el concesionario no recurriere al Panel Técnico, o a la Comisión Arbitral dentro de los plazos establecidos en este inciso, se entenderá aceptado por el concesionario el monto más alto que el Ministerio de Obras Públicas le hubiere ofrecido en la forma contemplada en el reglamento durante el curso de la negociación.

La terminación anticipada de la concesión hará exigibles los créditos garantizados con la prenda establecida en el artículo 43, los que se harán efectivos sobre la indemnización recibida por el concesionario con preferencia a cualquier otro crédito.

Cuando correspondiere, el Ministerio de Obras Públicas, previo informe del Consejo de Concesiones, determinará si el proyecto reformulado será nuevamente entregado en concesión o ejecutado en la forma establecida en el artículo 86 del decreto con fuerza de ley N° 850, del Ministerio de Obras Públicas, de 1998. Habiéndose puesto término anticipado a la concesión por un cambio de circunstancias que demandare su rediseño o complementación a través de inversiones adicionales que superen el veinticinco por ciento del

presupuesto oficial de la obra, y siempre que el Ministerio de Obras Públicas resuelva ejecutarla dentro de los tres años siguientes a la fecha del término anticipado, el proyecto reformulado deberá entregarse en concesión mediante licitación pública.

Ley 20410 Art. 1 N° 12 D.O. 20.01.2010

CAPITULO VIII De la inspección y vigilancia de la Administración

Artículo 29.- Las bases de licitación deberán indicar explícitamente los niveles de servicio exigidos para la etapa de explotación, sus respectivos indicadores y las sanciones.

Corresponderá al Ministerio de Obras Públicas, la inspección y vigilancia del cumplimiento por parte del concesionario de sus obligaciones, tanto en la fase de construcción como en la de explotación de la obra.

En caso de incumplimiento, el Ministerio podrá imponer al concesionario las sanciones y multas que el reglamento y las bases de licitación establezcan, sin perjuicio del derecho del concesionario para recurrir a los mecanismos a que se refiere el artículo 36 bis.

Ley 20410 Art. 1 N° 13 D.O. 20.01.2010

Artículo 30°.- En conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, la Dirección correspondiente, previo pronunciamiento favorable de la Comisión Arbitral a que se refiere el artículo 36 bis, estará facultada para:

- 1.- Declarar suspendida temporalmente la concesión cuando concurra alguna de las causales establecidas en el artículo 26°, y
- 2.- Solicitar la declaración de extinción de la concesión cuando concurra alguna de las causales establecidas en el artículo 27°.

Ley 20410 Art. 1 N° 14 a) D.O. 20.01.2010, Ley 20410 Art. 1 N° 14 b) D.O. 20.01.2010

Artículo 30 bis.- Durante la vigencia del contrato de concesión, el Ministerio de Obras Públicas, a objeto de verificar la buena marcha de la concesión y el debido cumplimiento de las obligaciones del concesionario, podrá requerir de éste la entrega de la información de los subcontratos que haya celebrado para la ejecución de la obra y la prestación del servicio, e información cierta relativa a su contabilidad, gestión empresarial y sistemas de atención a usuarios. Los antecedentes recibidos deberán ser mantenidos bajo reserva. La negativa o demora injustificada en la entrega de los antecedentes requeridos y la entrega de información manifiestamente inexacta o no fidedigna se sancionarán con las multas establecidas en el reglamento.

Asimismo, el Ministerio de Obras Públicas, mediante resolución fundada, podrá requerir al concesionario que efectúe, bajo apercibimiento de multas, auditorías para comprobar la veracidad y exactitud de las informaciones que se le hayan proporcionado. El auditor deberá ser aprobado por el Ministerio de Obras Públicas, y su contratación y financiamiento corresponderá al concesionario requerido.

Tan pronto tenga noticia de su ocurrencia, el concesionario deberá informar al Ministerio de Obras Públicas de cualquier hecho o circunstancia relevante que afecte o pueda afectar el normal desarrollo de las obras, en la fase de construcción, o bien la correcta prestación del servicio conforme con los niveles de servicio y estándares

técnicos establecidos en las respectivas bases de licitación, en la fase de explotación. La infracción de esta obligación será sancionada con las multas establecidas en el reglamento.

Ley 20410 Art. 1 N° 15 D.O. 20.01.2010

CAPITULO IX. De las concesiones sobre Bienes Nacionales de Uso Público o Fiscales, destinados al Desarrollo de las Áreas de Servicios que se Convenga.

Artículo 31°.- Las resoluciones que el Ministro de Obras Públicas dicte, en uso de la facultad que se le otorga en la letra i) del artículo 5°, del decreto supremo N° 294, de 1984, del Ministerio de Obras Públicas, deberán contener, a lo menos, lo siguiente:

- a) Individualización del concesionario;
- b) Individualización del bien objeto de la concesión, indicando su superficie, deslindes y servicios a que estará afecto, y
- c) Duración de la concesión. Estas resoluciones se dictarán a petición de los concesionarios de explotación, en uno o más actos, y respecto de la totalidad o parte de los bienes convenidos.

Artículo 32°.- Las concesiones de bienes de uso público o fiscales, cuya administración esté entregada a otras autoridades, o respecto de las cuales la legislación vigente requiera la intervención de otros organismos, se otorgarán previo informe de la autoridad u organismo correspondiente, el que deberá ser recabado y emitido antes de la dictación del decreto supremo de adjudicación del contrato.

Artículo 33°.- Las concesiones de que trata este capítulo, se mirarán como accesorias a la explotación de la obra respectiva, y, en consecuencia, se extinguirán por el solo ministerio de la ley, cuando expire esta última por cualquier causa.

Artículo 34°.- La resolución que otorgue estas concesiones habilitará al concesionario para usar y gozar del bien respectivo, sirviéndole aquélla de título suficiente para hacer valer su derecho frente a terceros.

El concesionario estará facultado para explotar el o los bienes objeto de la concesión, por cuenta propia o por terceros, quedando, en todo caso, como único responsable ante el Ministerio de Obras Públicas.

CAPITULO X Indemnizaciones y Resolución de Controversias

Ley 20410 Art. 1 N° 16 D.O. 20.01.2010

Artículo 35°.- El concesionario responderá de los daños, de cualquier naturaleza, que con motivo de la ejecución de la obra o de la explotación de la misma se ocasionaren a terceros, a menos que sean exclusivamente imputables a medidas impuestas por el Ministerio de Obras Públicas, después de haber sido adjudicado el contrato.

Artículo 36.- Las discrepancias de carácter técnico o económico que se produzcan entre las partes durante la ejecución del contrato de concesión, podrán someterse a la consideración de un Panel Técnico a solicitud de cualquiera de ellas. Asimismo, el Ministerio de Obras Públicas y una o más sociedades concesionarias, en forma conjunta o separada, podrán realizar consultas al Panel Técnico sobre las materias mencionadas anteriormente.

El Panel Técnico, que no ejercerá jurisdicción, deberá emitir, de acuerdo con el procedimiento público establecido en el reglamento, una recomendación técnica, debidamente fundada, dentro del plazo de 30 días corridos, prorrogable por una vez, contado desde la presentación de la discrepancia. La recomendación será notificada a las partes y no tendrá carácter vinculante para ellas.

La recomendación del Panel no obstará a la facultad del concesionario para accionar posteriormente ante la Comisión Arbitral o la Corte de Apelaciones de Santiago, aunque la controversia recaiga sobre los mismos hechos. En tal caso, la recomendación podrá ser considerada por la Comisión Arbitral o la Corte de Apelaciones como un antecedente para la dictación de su sentencia.

Podrán someterse a la consideración del Panel Técnico las discrepancias y consultas que se produzcan en relación con:

- 1.- La evaluación técnica y económica de las inversiones realizadas por el concesionario, de su estado de avance, de sus costos y plazos, conforme a los niveles de servicios y estándares técnicos establecidos para la respectiva concesión.
- 2.- La determinación de la existencia de costos adicionales y sus causas económicas, técnicas o de gestión, o de otros hechos o circunstancias que técnicamente afecten o puedan afectar el normal desarrollo de las obras durante la etapa de construcción.
- 3.- La definición de que el valor de las inversiones haya sobrepasado alguno de los límites establecidos en los artículos 19, 20 y 28 ter.
- 4.- La determinación de los efectos económicos que tendría en la concesión la realización de obras adicionales.
- 5.- La determinación técnica de la tasa de descuento, riesgo del negocio, costos financieros y demás factores económicos que sea necesario establecer para calcular las compensaciones económicas correspondientes al concesionario, en caso de terminación anticipada del contrato de concesión, de realización de obras adicionales o de cualquier otro evento que contemple la ley y que requiera de esos cálculos.
- 6.- Las demás discrepancias técnicas o económicas que las partes de un contrato de concesión tengan entre sí con motivo de la ejecución del contrato o de la aplicación técnica o económica de la normativa aplicable a dicho contrato y que, de común acuerdo, sometan a su consideración, así como las demás que indique la ley.

La presentación de una discrepancia ante el Panel Técnico referida a la dictación de una resolución del Ministerio de Obras Públicas, no suspenderá sus efectos.

El Panel Técnico podrá solicitar a los concesionarios y al Ministerio de Obras Públicas aquellos antecedentes que estime necesarios en relación con los aspectos técnicos y económicos de los contratos de concesión durante la etapa de construcción.

El Panel Técnico estará integrado por los siguientes profesionales, que deberán tener una destacada trayectoria profesional o académica, en las materias técnicas, económicas o jurídicas del sector de concesiones de infraestructura, según el caso: dos abogados; dos ingenieros, y un profesional especializado en ciencias económicas o financieras. Dichos profesionales no podrán estar, ni haber estado en los doce meses previos a su designación, relacionados con empresas concesionarias de obras públicas, sea como directores,

trabajadores, asesores independientes, accionistas, o titulares de derechos en ellas o en sus matrices, filiales, coligantes o coligadas, o con empresas constructoras o de ingeniería subcontratistas de los concesionarios; ni podrán estar, ni haber estado en los doce meses previos a su designación, relacionados con el Ministerio de Obras Públicas, ser dependientes del mismo u otros servicios públicos o prestar servicios remunerados al Ministerio de Obras Públicas o a otros servicios públicos vinculados directa o indirectamente a la actividad de concesiones. Las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en este inciso se mantendrán respecto de cada integrante, hasta un año después de haber terminado su período.

Los integrantes del Panel Técnico serán nombrados por el Consejo de Alta Dirección Pública, establecido en la ley N° 19.882, mediante concurso público de antecedentes, fundado en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias. En el marco del concurso, el Consejo de Alta Dirección Pública deberá constatar la idoneidad de los profesionales elegidos y la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades que les afecten. El concurso deberá cumplir con el procedimiento establecido en el reglamento de esta ley, y desarrollarse en un plazo máximo de 60 días corridos. El nombramiento de los integrantes así designados se efectuará mediante resolución del Ministerio de Obras Públicas.

Los integrantes del Panel Técnico permanecerán seis años en sus cargos, y no podrán ser designados para períodos sucesivos. Su renovación se efectuará parcialmente cada tres años, empezando por los dos abogados. Las designaciones serán efectuadas en listas únicas por el Consejo de Alta Dirección Pública, con acuerdo de cuatro quintos de sus integrantes.

El Panel contará con un secretario abogado que tendrá las funciones que fije el reglamento y será de dedicación exclusiva, pudiendo ejercer actividades académicas en universidades reconocidas por el Estado.

Una vez constituido, el Panel Técnico elegirá de entre sus integrantes al miembro que lo presidirá por los siguientes tres años. El presidente será de dedicación exclusiva, pudiendo ejercer actividades académicas en universidades reconocidas por el Estado. El quórum mínimo para sesionar será de tres de sus integrantes, a lo menos dos de los cuales no deberán ser abogados si se tratare de discrepancias generadas durante el período de construcción, y los acuerdos se adoptarán por simple mayoría, decidiendo el voto del presidente en caso de empate.

El Ministerio de Obras Públicas financiará los gastos de administración y funcionamiento del Panel Técnico y la mitad del monto de los honorarios de sus integrantes, incluyéndolos en las partidas correspondientes de la Ley de Presupuestos. La mitad restante de los honorarios señalados será solventada por los concesionarios regidos por esta ley, según la prorrata definida en el reglamento. La remuneración mensual del presidente corresponderá a una suma equivalente a ciento cincuenta unidades tributarias mensuales, más veinticinco unidades tributarias mensuales por cada sesión, con un tope total de trescientas unidades tributarias mensuales; la de los demás integrantes del Panel, corresponderá a una suma mensual equivalente a cien unidades tributarias mensuales, más veinte unidades tributarias mensuales por cada sesión, con un tope total de doscientas unidades tributarias mensuales, y la de su secretario abogado, corresponderá a una suma equivalente a ciento cincuenta unidades tributarias mensuales.

El Panel Técnico se constituirá y dictará las normas de su funcionamiento.

Ley 20410 Art. 1 N° 17 D.O. 20.01.2010, Ley 21044 Art. 3 N° 4 a) D.O. 25.11.2017, Ley 21044 Art. 3 N° 4 b) D.O. 25.11.2017

Artículo 36 bis.- Las controversias o reclamaciones que se produzcan con motivo de la interpretación o aplicación del contrato de concesión o a que dé lugar su ejecución, podrán ser llevadas por las partes al conocimiento de una Comisión Arbitral o de la Corte de Apelaciones de Santiago. El Ministerio de Obras Públicas sólo podrá recurrir ante la Comisión Arbitral una vez que se haya autorizado la puesta en servicio definitiva de la obra, salvo la declaración de incumplimiento grave a que se refiere el artículo 28, la que podrá ser solicitada en cualquier momento. Los aspectos técnicos o económicos de una controversia podrán ser llevados a conocimiento de la Comisión Arbitral, o de la Corte de Apelaciones, sólo cuando hayan sido sometidos previamente al conocimiento y recomendación del Panel Técnico.

La Comisión Arbitral estará integrada por tres profesionales universitarios, de los cuales al menos dos serán abogados y uno de éstos la presidirá. Los integrantes serán nombrados de común acuerdo por las partes a partir de dos nóminas de expertos, la primera de ellas compuesta por abogados y confeccionada al efecto por la Corte Suprema, y la segunda, compuesta por profesionales designados por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, mediante concurso público de antecedentes, fundado en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias. En el marco del concurso, tanto la Corte Suprema como el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, deberán constatar la idoneidad de los profesionales elegidos y la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades que les afecten.

El concurso deberá cumplir con el procedimiento establecido en el reglamento de esta ley, y desarrollarse en un plazo máximo de 60 días corridos.

Las nóminas de expertos estarán conformadas, la primera de ellas, por veinte abogados y, la segunda, por diez profesionales universitarios de áreas ligadas a la economía, la ingeniería o la construcción, y sólo podrán figurar y permanecer en ellas quienes tengan una destacada actividad profesional o académica en sus respectivas áreas de desempeño, acrediten a lo menos diez años de ejercicio profesional y no estén relacionados con empresas concesionarias de obras públicas, sea como directores, trabajadores, asesores independientes, accionistas, o titulares de derechos en ellas o en sus matrices, filiales, coligantes o coligadas, o con empresas constructoras o de ingeniería subcontratistas de los concesionarios, ni haberlo estado en los doce meses previos a su designación. Asimismo, no podrán estar relacionados con el Ministerio de Obras Públicas, ser dependientes de este u otros servicios públicos o prestar servicios remunerados al Ministerio de Obras Públicas o a otros servicios públicos vinculados directa o indirectamente a la actividad de concesiones, ni haberlo estado en los doce meses previos a su designación. El reglamento establecerá las formalidades para su nombramiento.

Las dos nóminas de expertos se renovarán parcialmente cada cinco años mediante nuevo concurso público de antecedentes, no pudiendo figurar ningún profesional en ella por más de quince años consecutivos o discontinuos, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso siguiente. A falta de acuerdo de las partes en uno o más integrantes, su nombramiento será efectuado por sorteo ante el secretario del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de entre los candidatos incluidos en las nóminas.

Los integrantes de la Comisión deberán ser designados al inicio de la respectiva concesión y la Comisión, a su vez, deberá quedar constituida dentro de los 30 días siguientes a dicha designación. Sus integrantes permanecerán en el cargo durante toda la vigencia del respectivo contrato de concesión. No obstante, podrán

ser reemplazados de común acuerdo, cuando ello sea necesario o se estime conveniente, o a solicitud de cualquiera de las partes, por una sola vez, siempre que hubieren transcurrido más de tres años desde la fecha de su nombramiento y no estuvieren conociendo de una reclamación. Ello, sin perjuicio de las inhabilidades e incapacidades sobrevinientes que pudieren afectar a alguno de los integrantes, en cuyo caso se aplicará para el nombramiento de su reemplazante el procedimiento establecido en el inciso anterior.

Los integrantes de la Comisión serán remunerados por el respectivo concesionario y el Ministerio de Obras Públicas, por partes iguales, en la forma y con los límites que establezca el reglamento.

La Comisión, en cuanto se designen sus integrantes y se constituya, deberá determinar el modo en que se le formularán las reclamaciones y el mecanismo de notificación que empleará para poner en conocimiento de las partes las resoluciones o decisiones que emita, y dictará las demás normas de procedimiento que estime pertinentes. Entre estas últimas se encontrarán las que regulen la audiencia de las partes y aquellas correspondientes a los mecanismos para recibir las pruebas y antecedentes que las partes aporten.

Salvo disposición en contrario de esta ley, las partes deberán formular sus reclamaciones a la Comisión dentro del plazo de dos años contados desde la puesta en servicio definitiva de la obra, si el hecho o ejecución del acto que las motiva ocurriese durante la etapa de construcción, y de dos años contados desde la ocurrencia del hecho o desde que hubieren tenido noticia de este si así se acreditare fehacientemente, si éste ocurriese en etapa de explotación.

Sin perjuicio de lo anterior y de lo establecido en los artículos 28 y 28 ter, el plazo para reclamar contra resoluciones del Ministerio de Obras Públicas será de un año, el que se reducirá a 120 días en el caso de resoluciones que impongan multas, plazo que en todo caso se suspenderá por la interposición de los correspondientes recursos de reposición o jerárquico, hasta su resolución. Vencidos estos plazos prescribirá la acción.

Los acreedores prendarios de la prenda sin desplazamiento establecida en el artículo 43, serán admitidos en los procedimientos a que diere lugar el funcionamiento de esta Comisión, en calidad de terceros independientes.

Sometido un asunto a su conocimiento y hasta antes de la citación para oír sentencia, la Comisión podrá llamar a conciliación, de oficio o a solicitud de alguna de las partes, y proponer, oralmente o por escrito, bases de arreglo dentro de los 30 días corridos siguientes a aquél en que se notifique la resolución que llama a conciliación.

La Comisión Arbitral tendrá las facultades de árbitro arbitrador en cuanto al procedimiento y apreciará la prueba conforme a las reglas de la sana crítica, admitiendo además de los medios de prueba indicados en el artículo 341 del Código de Procedimiento Civil, cualquier otro medio, indicio o antecedente que, en concepto de la Comisión, sea apto para establecer los hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos. La Comisión tendrá un plazo de 60 días hábiles, contado desde que se cite a las partes al efecto, para dictar sentencia definitiva con arreglo a derecho, la que será fundada, y deberá enunciar las consideraciones de hecho, de derecho, técnicas y económicas sobre cuya base se haya pronunciado. La sentencia definitiva no será susceptible de recurso alguno.

La sentencia definitiva y todos los escritos, documentos y actuaciones de cualquier especie que se presenten o verifiquen en el curso del procedimiento, serán publicados en la forma que establezca el reglamento.

En caso de que se optare por recurrir ante la Corte de Apelaciones, según lo dispuesto en el inciso primero de este artículo, se aplicará el procedimiento establecido en los artículos 69 a 71 de la ley N° 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, y se estará a las siguientes disposiciones:

- 1.- No será exigible boleta de consignación.
- 2.- El traslado del recurso se dará al Director General de Concesiones de Obras Públicas.

Lo dispuesto en este artículo es sin perjuicio de las atribuciones del Poder Judicial y de la Contraloría General de la República.

Ley 20410 Art. 1 N° 18 D.O. 20.01.2010, Ley 21044 Art. 3 N° 1 D.O. 25.11.2017

Artículo 36 ter.- El concesionario sólo podrá solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo reclamado ante la Comisión Arbitral desde que se encuentre constituida de conformidad con el artículo 36 bis, o ante la Corte de Apelaciones de Santiago, en su caso.

Dicha solicitud se tramitará con audiencia del Ministerio y para decretarla deberán existir motivos graves y calificados, debiendo acompañarse comprobantes que constituyan a lo menos presunción grave del derecho que se reclama.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión Arbitral no podrá, en caso alguno, autorizar o disponer la paralización de la construcción de las obras o de la prestación del servicio por un plazo superior a sesenta días, sea directamente o mediante la suspensión de los efectos de un acto del Ministerio de Obras Públicas, a menos que existiere acuerdo entre las partes en cuanto a mantener dicha paralización.

Ley 20410 Art. 1 N° 19 D.O. 20.01.2010

CAPITULO XI Otras disposiciones

Artículo 37°.- En caso que el concesionario abandone la obra o interrumpa injustificadamente el servicio, el Ministerio deberá solicitar a la Comisión Arbitral que así lo declare y lo autorice para proceder a la designación de un interventor.

La Comisión conocerá del asunto en calidad de Comisión Arbitral, según lo dispuesto en el artículo anterior, y tendrá un plazo de 3 días hábiles contados desde la solicitud para resolver fundadamente. Podrá prorrogar dicho plazo por igual período, por una sola vez y por decisión fundada. Si transcurre el plazo sin pronunciamiento se entenderá que se autoriza al Ministerio para proceder a la designación. Autorizada la designación del interventor, se entenderá haber incumplimiento grave del contrato de concesión y se procederá según lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 28.

Si dada la gravedad del caso ello fuera necesario, la Comisión podrá requerir a la fuerza pública se proceda a la inmediata reanudación del servicio mientras se encuentra pendiente la resolución acerca de la intervención. En este caso se podrá suspender el cobro del peaje o tarifa respectiva a los usuarios. La Comisión podrá dejar sin efecto esta decisión en cualquier momento.

Ley 20410 Art. 1 N° 20 a) D.O. 20.01.2010, Ley 20410 Art. 1 N° 20 b) D.O. 20.01.2010, Ley 20410 Art. 1 N° 20 c) D.O. 20.01.2010

Artículo 38°.- En caso que se declare el inicio del procedimiento concursal de liquidación del concesionario, la primera junta ordinaria de acreedores deberá pronunciarse, a proposición del liquidador o de dos o más acreedores, por subastar la concesión o por la continuación definitiva de actividades económicas del concesionario. Si no hubiere acuerdo sobre una u otra de estas materias, deberá procederse a la subasta de la concesión.

Para la subasta de la concesión, las bases de esta deberán respetar los términos, beneficios y condiciones del contrato de concesión primitivo. El mínimo de las posturas, en la primera subasta, no podrá ser inferior a los dos tercios del monto de la deuda contraída. A falta de postores se efectuará la segunda subasta sin mínimo.

La adjudicación de la concesión se ajustará a lo previsto en el artículo 21.

En el evento de que la junta de acreedores acordare la continuación definitiva de actividades económicas del concesionario, ésta no estará sujeta a otro plazo de término que lo que reste del contrato de concesión. En lo demás, se regulará por lo previsto en la Ley de Reorganización y Liquidación de Activos de Empresas y Personas respecto de la continuación definitiva de actividades económicas.

En caso de declararse el inicio de un procedimiento concursal de liquidación, el Ministerio nombrará un representante para que, actuando coordinadamente con el liquidador y la junta de acreedores, vele por el mantenimiento del o de los servicios objeto de la concesión, sin perjuicio de que la representación del interés fiscal sea realizada por quien o quienes corresponda.

Ley 20720 Art. 379 a) D.O. 09.01.2014, Ley 20410 Art. 1 N° 21 a) y b) D.O. 20.01.2010, Ley 20720 Art. 379 b) D.O. 09.01.2014, Ley 20720 Art. 379 c) D.O. 09.01.2014

Artículo 39°.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por obra pública fiscal a cualquier bien inmueble construido, reparado o conservado a cambio de la concesión temporal de su explotación o sobre bienes nacionales de uso público o fiscales destinados al desarrollo de áreas de servicio, a la provisión de equipamiento o a la prestación de servicios asociados.

El Ministerio de Obras Públicas es competente para otorgar en concesión toda obra pública, la provisión de su equipamiento o la prestación de servicios asociados, salvo el caso en que tales obras estén entregadas a la competencia de otro Ministerio, servicio público, Municipio o empresa pública u otro organismo integrante de la administración del Estado. En estos casos, dichos entes públicos podrán delegar mediante convenio de mandato suscrito con el Ministerio de Obras Públicas, la entrega en concesión de tales obras bajo su competencia, para que éste entregue su concesión, regida por esta ley. En estos casos se entenderá incluido en dicho convenio la totalidad del estatuto jurídico de concesiones de Obras Públicas, esto es, tanto el procedimiento de licitación, adjudicación y la ejecución, conservación y explotación como las facultades, derechos y obligaciones que emanan de la ley.

En las obras que se otorguen en concesión en virtud de esta ley se podrá incluir, conjunta o separadamente, la concesión del uso del subsuelo y de los derechos de construcción en el espacio sobre los bienes nacionales de uso público o fiscales destinados a ellas. Igualmente, el Ministerio podrá sujetar a concesión o vender dichos

derechos estableciendo su conexión física y accesos con la o las obras que se licitan o se encuentran previamente concesionadas.

Ley 20410 Art. 1 N° 22 a) D.O. 20.01.2010, Ley 20410 Art. 1 N° 22 b) D.O. 20.01.2010

Artículo 40°.- El Ministerio de Obras Públicas en forma privativa y especial será el único organismo que regulará y fijará los límites máximos y mínimos de velocidad en las vías construidas, conservadas o reparadas por el sistema de concesión de acuerdo a este cuerpo legal y ningún otro organismo será competente para ello.

Estos límites podrán ser superiores a los fijados en conformidad con la legislación del tránsito, cuando el estándar y trazado de las vías fijadas por el Ministerio de Obras Públicas así lo permita. Pero, en ningún caso, respecto de las obras que se entregan en concesión podrán establecerse velocidades inferiores a las consideradas para las mismas situaciones en la legislación.

Artículo 41°.- Las bases de licitación establecerán los accesos y obras de conexión que debe tener una obra en concesión, incluyendo aquellas que permitan el uso de los accesos existentes que hubieren sido autorizados conforme a derecho.

El concesionario, en conformidad con lo dispuesto en las bases de licitación, o en su solicitud, en los casos no previstos en aquéllas, con la autorización previa del Ministerio de Obras Públicas, en ambos casos, el que no podrá denegarla sino por causa justificada, estará facultado para autorizar a terceros interesados nuevos accesos y conexiones a la obra en concesión, y podrá cobrar a estos terceros un pago por el acceso, adicional al costo de las obras necesarias para su habilitación. El monto de estos pagos será convenido entre el concesionario y el o los interesados según lo dispongan las bases de licitación o libremente, en los casos no contemplados en éstas.

Artículo 42.- Cuando el usuario de una obra dada en concesión no cumpla con el pago de su tarifa o peaje, el concesionario podrá cobrarlo judicialmente, reajustado según la variación del Índice de Precios al Consumidor, más los intereses máximos convencionales y las costas. Será competente para conocer del cobro judicial, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley N.º 18.287, el juez de policía local del territorio del domicilio del usuario. Se considerará usuario a la persona a cuyo nombre esté inscrito el vehículo y su domicilio será el anotado en el Registro de Vehículos Motorizados. También será considerado domicilio del usuario aquél que éste haya registrado en el contrato de utilización del sistema electrónico de cobro de tarifas o peajes a que se refiere el artículo 114 del decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Justicia, de 2007, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.290, el que no podrá limitarse a ninguna Región o comuna del país, ni su localización podrá ser objeto de incentivo comercial alguno.

Cuando el juez condene al pago en los términos señalados en el inciso anterior, además de lo debido, aplicará una multa de cinco veces el monto de lo condenado. En caso de reincidencia, esta multa aumentará a quince veces el monto de lo condenado. En ambos casos, la multa no podrá exceder de veinte unidades tributarias mensuales. Para los efectos de la reincidencia se considerarán solamente las sentencias ejecutoriadas de condena dictadas en el período de tres años anteriores a la fecha de inicio del respectivo proceso. Si las multas no fueren pagadas, se anotarán en el Registro de Multas de Tránsito no pagas, en la forma, plazos y para todos los efectos que establece la ley N.º 18.287. En caso alguno las multas aplicadas podrán ser pagadas si no se

acredita haber pagado previamente el capital adeudado más los intereses y las costas determinados en la sentencia condenatoria respectiva.

Con todo, el deudor podrá eximirse de la aplicación de las multas dispuestas en el inciso precedente, si paga el monto efectivamente adeudado más los intereses corrientes y las costas a la concesionaria, antes de que los autos queden para fallo.

El cincuenta por ciento de estas multas ingresará al Fondo Común Municipal, pasando el cincuenta por ciento restantes a beneficio de la municipalidad a que perteneciere el juzgado de policía local en que se hubiere dictado la sentencia condenatoria.

En el juzgamiento de estas infracciones, constituirán medios de prueba las fotografías, filmaciones y cualquier otro medio técnico que el Ministerio de Obras Públicas hubiese autorizado para el control del incumplimiento de los pagos tarifarios.

La empresa concesionaria que no diere cumplimiento a lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 11 será sancionada con multa a beneficio fiscal de 1 a 50 unidades tributarias mensuales cada vez que se transgreda la norma, sin perjuicio de su derecho a repetir en contra de quien resulte directamente responsable.

Ley 20410 Art. 1 N° 23 D.O. 20.01.2010, Ley 20908 Art. 1 N° 2 D.O. 20.04.2016

Artículo 43.- DEROGADO.

LEY 20190 Art. 42 (DEL ART. 14) D.O. 05.06.2007**ARTICULOS TRANSITORIOS**

Artículo 1°.- Las sociedades concesionarias con su contrato de concesión de obra pública perfeccionado en la fecha de publicación de esta ley en el Diario Oficial podrán, dentro del plazo de los tres meses siguientes, optar por la aplicación de las normas de esta ley a sus respectivos contratos. Aquellas que no lo solicitaren, seguirán regidas por las normas legales vigentes en la fecha de licitación y del perfeccionamiento de dicho contrato de concesión.

Los adjudicatarios de obras ya licitadas en la fecha de la publicación de esta ley cuyo contrato no se hubiese perfeccionado y los licitantes de obras en proceso de licitación que resulten adjudicados, podrán ejercer el mismo derecho, en el plazo de los tres meses siguientes al perfeccionamiento de su contrato.

Cuando las sociedades concesionarias o los adjudicatarios opten por acogerse a las normas modificatorias de esta ley según lo dispuesto en los incisos anteriores, el Ministerio de Obras Públicas dictará, sin más trámites, un decreto modificatorio del de adjudicación en que dejará constancia del cambio en el régimen legal de dicho contrato.

Artículo 2°.- Los contribuyentes que, en la fecha de entrada en vigencia de esta ley hubieren celebrado contratos de construcción, mantención y reparación de una obra de uso público cuyo precio consista en la entrega en concesión de la obra respectiva, seguirán sujetos a las normas tributarias vigentes en la fecha de adjudicación de tales contratos. Sin perjuicio de lo anterior, dichos contribuyentes podrán optar, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de publicación de esta ley, por acogerse al régimen tributario que se establece, respecto de sus contratos, en la ley sobre Impuesto a la Renta y en el decreto ley N° 825, de 1974. Para este efecto, deberán comunicar dicha opción por escrito a la Dirección Regional del Servicio de Impuestos Internos correspondiente. Se aplicará el régimen señalado, en lo relativo al impuesto a las ventas y servicios, a contar del mes siguiente a aquél en que se dé la comunicación por la remuneración que el contribuyente perciba desde esa fecha, y a contar del 1 de enero del mismo año en que se entregue la comunicación, respecto de los impuestos establecidos en la ley sobre Impuesto a la Renta por los ingresos que el contribuyente devengue o perciba desde dicha fecha.

Artículo 3°.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 1° transitorio, los particulares indicados en los incisos primero y segundo de dicho artículo que no ejerzan la opción a que allí se alude, podrán optar por que les sea aplicable lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 41.

Anótese, tómese razón y publíquese.- EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE, Presidente de la República.- Ricardo Lagos Escobar, Ministro de Obras Públicas. Lo que transcribo a Ud., para su conocimiento. - Saluda a Ud., Guillermo Pickering de la Fuente, Subsecretario de Obras Públicas.

OTRA FUENTE DE FINANCIAMIENTO, LEASE-BACK

Una fuente de financiamiento con la cual pueden contar los municipios es el Leaseback, el que se explicara y ejemplificara a continuación.

¿Qué es el Leaseback?

El Leaseback, es una forma de financiamiento que consiste hacer caja de forma rápida entregando en venta un bien del activo fijo a una entidad financiera, mediante la cual se obtienen recursos frescos para la gestión de la entidad, por medio de un contrato de arriendo financiero con opción de compra del mismo bien que se entrega en venta.

Entre sus variadas ventajas, se pueden mencionar que el pago mensual de una operación de leaseback es un gasto tributario y, como tal, permite rebajar la base tributable de la empresa. "Por otra parte, el monto a financiar no está afecto al impuesto de timbres y estampillas"

Desde el punto de vista financiero, el leaseback es una atractiva herramienta ya que permite obtener recursos frescos o capital de trabajo, financiar nuevos proyectos o inversiones e incluso reestructurar deudas de corto y/o largo plazo.

Esta modalidad tiene una gran ventaja: Por lo general es más sencilla y rápida que otras modalidades de financiamiento. Además, para las instituciones financieras es muy segura, pues se hacen inmediatamente de un activo como la propiedad, después de un acucioso estudio de títulos y tasación, entre otros aspectos.

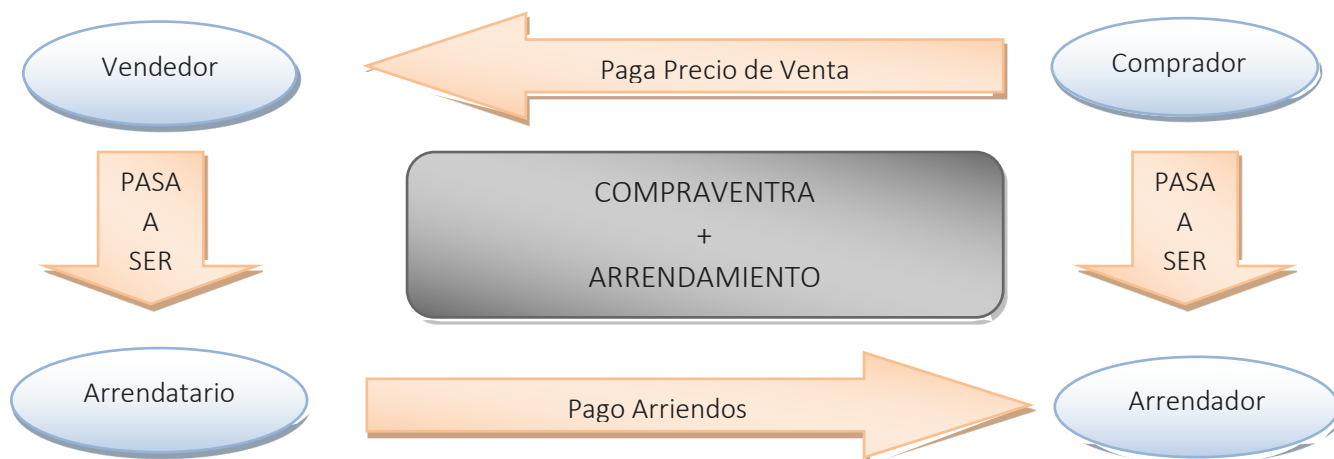
¿Qué tipo de bienes del activo se pueden utilizar en esta modalidad?

En general, oficinas, terrenos, industrias o locales comerciales.

¿A qué valor se compra la propiedad?

Se realiza una tasación para calcular el precio. al valor que arroja esta tasación, de acuerdo con la normativa de la SBIF, se le debe efectuar una deducción o ajuste por depreciación u obsolescencia esperada, que asciende a 10%. Por lo tanto, el monto a financiar no puede exceder el 90% del valor comercial de dicha tasación.

LEASEBACK



Ejemplo de registro de un Leasback

La sociedad “El Emprendimiento Ltda.” firma un contrato de venta con posterior arrendamiento financiero de un inmueble de su propiedad.

Los datos de la operación de venta son los siguientes:

- Precio de adquisición del inmueble: 400.000 u.m.
- Vida útil: 50 años.
- Depreciación acumulada: 80.000 u.m. ($400.000/50 = 8.000 \times 10 \text{ años} = 80.000$)
- Precio de venta: 600.000 u.m.

Los datos básicos del contrato de arrendamiento financiero son los que a continuación se indican

- Duración del contrato: 10 años.
- Tipo de interés: 6%.
- Opción de compra: 45.000 u.m.
- Cuotas anuales pagaderas a fin de cada ejercicio: 78.106,72 u.m.
- Fecha operación: 1-1-X0

Nota: Los datos históricos que se ha proporcionado tiene la utilidad para el cálculo del resultado de la venta, que al ser financiero, ha de diferirse en la duración del contrato tal como se establece en el párrafo 59 y 60 de la NIC 17, ya que no se permite reconocer beneficios en la operación. No obstante, se podrá comprender que no habrá una correlación total entre ingresos y gastos, ya que la depreciación del diferencial será a 40 años, mientras que el reconocimiento del ingreso por beneficios en la operación será en 10 años. No obstante, tiene sentido económico, ya que la materialización del beneficio será en la duración de la posterior financiación que recibe la empresa.

Solución:

Elaboraremos en primer lugar el cuadro de la operación financiera con la información facilitada. El cuadro de la operación financiera sería el siguiente:

Periodo	Capital vivo al inicio	Pago anual	Intereses	Capital amortizado	Capital pendiente al final
X1	600.000,00	78.106,72	36.000,00	42.106,72	557.893,28
X2	557.893,28	78.106,72	33.473,60	44.633,12	513.260,16
X3	513.260,16	78.106,72	30.795,61	47.311,11	465.949,06
X4	465.949,06	78.106,72	27.956,94	50.149,77	415.799,28
X5	415.799,28	78.106,72	24.947,96	53.158,76	362.640,52
X6	362.640,52	78.106,72	21.758,43	56.348,29	306.292,24
X7	306.292,24	78.106,72	18.377,53	59.729,18	246.563,06
X8	246.563,06	78.106,72	14.793,78	63.312,93	183.250,12
X9	183.250,12	78.106,72	10.995,01	67.111,71	116.138,41
X10	116.138,41	78.106,72	6.968,30	71.138,41	45.000,00

Los asientos para efectuar son los siguientes:

- Por la venta del inmueble a la entidad de Leasing:

Clasificación	Concepto	Debe	Haber
Activo corriente	Tesorería	600.000,00	
Correctora activo no corriente	Depreciación acumulada inmueble	80.000,00	
Activo no corriente	Construcciones		400.000,00
Pasivo no corriente	Utilidad en venta de construcciones diferida		280.000,00

Esta utilidad diferida, se debe llevar a la cuenta de resultados a lo largo de los 10 años de duración del arrendamiento financiero, por lo tanto será a razón de $280.000 / 10 = 28.000$ u.m. cada año.

- A la firma del contrato:

Clasificación	Concepto	Debe	Haber
Activo no corriente	Construcciones	600.000,00	
Pasivo corriente	Acreeedores por arrendamiento financiero a corto plazo		42.106,72
Pasivo no corriente	Acreeedores por arrendamiento financiero a largo plazo		557.893,28

Por lo tanto hasta el momento de la venta la empresa tenía una construcción valorada en 400.000 u.m. que tenía una vida útil de 50 años, y que habiendo transcurrido 10 años, se ha depreciado en 80.000 u.m., quedando 40 años de vida útil. En cambio la empresa adquiere ahora la misma construcción por medio de una financiación de 600.000 u.m., pasando a ser este el costo del bien, y se depreciará en 40 años, a razón de $600.000 / 40 = 15.000$ u.m. cada año. De este modo estaremos reconociendo un exceso de utilidad respecto al gasto por la diferencia: $28.000 - 15.000 = 13.000$ u.m. cada año durante los diez primeros años, ya que no estaremos correlacionado de un modo perfecto los ingresos con los gastos.



- Por el pago de los intereses devengados y primera cuota a 31-12-X0:

Clasificación	Concepto	Debe	Haber
Pasivo corriente	Acreeedores por arrendamiento financiero a corto plazo	42.106,72	
Gastos	Intereses de deudas	36.000,00	
Activo corriente	Tesorería		78.106,72

- Por la reclasificación del pasivo de largo a corto plazo:

Clasificación	Concepto	Debe	Haber
Pasivo no corriente	Acreeedores por arrendamiento financiero a largo plazo	44.633,12	
Pasivo corriente	Acreeedores por arrendamiento financiero a corto plazo		44.633,12

- Por la asignación al resultado del ejercicio del beneficio diferido:

Clasificación	Concepto	Debe	Haber
Pasivo no corriente	Utilidad en venta de construcciones diferida	28.000,00	
Ingresos	Utilidad en venta de construcciones traspasada al ejercicio		28.000,00

- Por la depreciación del ejercicio:

Clasificación	Concepto	Debe	Haber
Gastos	Depreciación de Construcciones	15.000,00	
Correctora activo no corriente	Depreciación acumulada de construcciones		15.000,00

Observación: Otro planteamiento, que refleja mejor la esencia económica de la operación, es no anotar nada en el activo, y únicamente contabilizar la operación financiera, de este modo la empresa seguiría depreciando el inmueble como lo venía haciendo hasta ahora, ya que, la operación realizada es solamente una operación financiera que no afecta en nada al tratamiento contable del activo objeto del contrato de leaseback. De este modo, la correlación de ingresos y gastos por esta operación es perfecta.

8.6. TRIBUTOS QUE SE DISTRIBUYEN EN LOS INGRESOS MUNICIPALES

Materia de Investigación.

- Tributos que se distribuyen en los ingresos municipales
- Mecanismos de Exención, Elusivos, Gestiones de Cobranza
- Descripción de la totalidad de los Tributos Municipales
- Informe descriptivo de cada Impuesto identificado con sus respectivas recomendaciones.

El presente capítulo tiene por objetivo, detallar e identificar la totalidad de los ingresos a beneficio municipal establecidos en el "**Decreto Ley N° 3.063 del año 1979**" y sus respectivas modificaciones.

8.6.1. Descripción de todos los tributos generales que se distribuyen total o parcialmente en los ingresos municipales.

De acuerdo con lo indicado en la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, texto refundido, coordinado y sistematizado, fijado por el DFL N° 1 del año 2006, del Ministerio del Interior y actualizado hasta la Ley N° 21.074.-

En su Párrafo N° 3 donde trata materias Del Patrimonio y Financiamiento Municipal, en sus letras D, F, G, se establecen los derechos

d) Los Derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.

f) Los ingresos que recauden por los tributos que la ley le permita aplicar a las autoridades comunales, dentro de los marcos que la ley señale, que graven actividades o bienes que tengan clara identificación local, para ser destinados a obras de desarrollo comunal, sin perjuicio de la disposición sexta transitoria de la Constitución Política, comprendiéndose dentro de ellos, los tributos tales como "**Impuesto Territorial**", establecido en la Ley sobre Impuesto Territorial, "**El Permiso de Circulación**" de vehículos consagrado en la ley de Rentas Municipales, y las "**Patentes**" a que se refieren los artículos 23 y 32 de dicha Ley y 3° la ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas.

g) Las Multas e Intereses establecidos a beneficio Municipal

Ahora bien, como ya se ha destacado que de acuerdo a la ley N° 18.695 el establecimiento de "**Derechos, Impuestos y Patentes**" de beneficio municipal, a continuación, se detallan los mencionados como tal en el Decreto Ley N° 3.063.- sobre Rentas Municipales

Título IV, Sobre los Impuestos Municipales

1.- Impuesto Territorial, Ley 17.235.-

2.- El Servicio de Extracción de residuos sólidos domiciliarios Art. 6 D.L. N°3.063

3.- Permiso de Circulación, DL 3.063, Art. 12.

4.- Patentes Municipales. DL 3.063, Art. 23

5.- Derechos Municipales establecidos en el Art. 41 del DL 3.063

- Relativos a la Urbanización y Construcción
- Ocupaciones de la Vía Pública
- Extracción de Arena, Ripio u otros materiales
- Instalaciones o construcciones varias en bienes nacionales de uso público
- Instalación de Publicidad en la vía pública
- Examen de Conductores y otorgamiento de Licencia de Conducir
- Transferencia de Vehículos con Permiso de Circulación
- Comerciantes Ambulantes
- Art. 42 Los derechos correspondientes a nuevos servicios no considerados en el Art. 41 se determinarán mediante Ordenanzas Locales.

6.- Sanciones y Multas a Beneficio Municipal, Art. N° 49 al Art. N° 58, del DL 3.063.

7.- Multas, Art. N° 114, de Ley 18.290

8.6.2. Descripción de los mecanismos condicionantes (exenciones, mecanismos elusivos, gestiones de cobranza u otras) que afectan el monto de las recaudaciones reales.

En relación con el monto de las recaudaciones reales, debemos considerar una serie de mecanismos y condicionantes a beneficio del contribuyente, descritas en la ley N° 17.235, Ley N° 3.063 y Ley N° 18.695 y que se encuentran modificadas con la **ley N° 20.033** del 01 de julio del año 2005, que faculta a la municipalidad para otorgar condonaciones.

El Artículo 2°.- Reemplaza los Cuadros Anexos N° 1 y 2 de la ley N° 17.235 sobre Impuesto Territorial, por el siguiente "Cuadro Anexo", y deroganse las normas legales que hayan establecido exenciones al impuesto territorial y que, como consecuencia de la conformación de este nuevo Cuadro Anexo, han sido suprimidas:

El Nuevo "CUADRO ANEXO" Establece la siguiente nómina de **Exenciones** al Impto. Territorial

I. Exención del 100% del Impuesto Territorial

A) Las siguientes Personas Jurídicas:

1) Fisco, con excepción de los bienes raíces de las sedes matrices de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Ministerios, Servicios Públicos, Intendencias y Gobernaciones, y los casos en que cabe aplicar el artículo 27° de la presente ley.

2) Municipalidades, excepto en los casos señalados en el artículo 27° de la presente ley.

B) Los siguientes Bienes Raíces mientras se cumpla la condición que en cada caso se indica:

1. Establecimientos educacionales, municipales, particulares y particulares subvencionados, de educación pre-básica, básica y media, reconocidos por el Ministerio de Educación, y los Seminarios asociados a un culto religioso, todos ellos, en la parte destinada exclusivamente a la educación.
2. Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, reconocidos por el Ministerio de Educación, de carácter público o privado, respecto de los bienes raíces de su propiedad destinados

a educación, investigación o extensión, y siempre que no produzcan renta por actividades distintas a dichos objetos.

3. Bienes raíces que cumplan con las disposiciones del artículo 73° de la ley N° 19.712, del Deporte. No obstante, los recintos deportivos de carácter particular sólo estarán exentos mientras mantengan convenios para el uso gratuito de sus instalaciones deportivas con colegios municipalizados o particulares subvencionados, convenios que para tal efecto deberán ser refrendados por la respectiva Dirección Provincial de Educación y establecidos en virtud del Reglamento que para estos efectos fije el Ministerio de Educación y el Instituto Nacional del Deporte.
4. Cementerios Fiscales y Municipales. Los cementerios de propiedad particular estarán afectos al impuesto territorial solo por las edificaciones destinadas a la administración de la actividad, y por los terrenos disponibles para sepulturas y equipamiento anexo, que no se encuentren habilitados para ello.
5. Templos y sus dependencias destinados al servicio de un culto, como asimismo las habitaciones anexas a dichos templos ocupadas por los funcionarios del culto y siempre que no produzcan renta.
6. Bienes raíces que cumplan con las disposiciones de la ley N° 19.418, sobre Organizaciones Comunitarias.
7. Bienes raíces de las misiones diplomáticas extranjeras, cuando pertenezcan al Estado respectivo.
8. Corporación Financiera Internacional, su sede matriz.
9. Fondo Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), su sede matriz.
10. Bienes raíces de la Organización Europea para la Investigación Astronómica del Hemisferio Austral, del Carnegie Institution of Washington, del National Optical Astronomy Observatory y la Associated Universities (AUI).
11. Bienes raíces que cumplan con las disposiciones de la ley N° 19.253, sobre Tierras Indígenas.
12. Bienes raíces declarados monumentos históricos o públicos, acreditados por el Consejo de Monumentos Nacionales, cuando no estén destinados a actividades comerciales.
13. Bienes raíces que cumplan con las disposiciones del Decreto ley N° 701 de 1974, sobre Fomento Forestal.
14. Bienes raíces de propiedad de los Cuerpos de Bomberos, Voluntarios de los Botes Salvavidas y Cuerpo de Socorro Andino, que cuenten con personalidad jurídica.
15. Bienes raíces ubicados en las comunas de Porvenir y Primavera y en la XII Región de Magallanes y la Antártica Chilena, de conformidad con las disposiciones de las leyes N° 19.149 y 18.392, modificada por la ley N° 19.606, respectivamente.
16. Bienes raíces situados en la Isla de Pascua.
17. Caja de Previsión de la Defensa Nacional y Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.
18. Bienes raíces del patrimonio de afectación de la Dirección de Bienestar de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile.
19. Aeródromos pertenecientes a la Federación Aérea de Chile y Clubes Aéreos, en la parte correspondiente exclusivamente al sector de pistas de aterrizaje y las instalaciones anexas necesarias para su operación.
20. Fundación Chile, su sede Matriz.

C) Los Bienes Raíces de propiedad de las siguientes agrupaciones, siempre que cuenten con personalidad jurídica, que estén destinados al servicio de sus miembros y no produzcan renta por actividades distintas a dicho objeto:

- Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF).
- Sedes matrices de las Asociaciones Nacionales de Empleados de Servicios Públicos.
- Sindicatos y Agrupaciones de Sindicatos.
- Sedes Sociales de Instituciones Gremiales del Magisterio e Instituciones de Profesores Jubilados.
- Sedes Sociales de Asociaciones Gremiales de Profesionales.
- Sedes Sociales de Asociaciones de Pensionados y Montepiados.
- Sedes Sociales de instituciones del personal en retiro y/o en servicio activo de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile.

D) Los Bienes Raíces de propiedad de las siguientes agrupaciones, que cuenten con personalidad jurídica, estén destinadas al fin de beneficencia establecido en sus estatutos y siempre que no produzcan renta por actividades distintas a dicho objeto:

- Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad.
- Instituciones de ayuda a personas con Deficiencia Mental.
- Establecimientos destinados a proporcionar auxilio o habitación gratuita a los indigentes desvalidos.
- Liga Marítima de Chile.
- Clínica Veterinaria y Asilo de Animales Abandonados de la Sociedad Protectora de Animales.

E) A los siguientes Concesionarios, mientras se cumpla la condición que en cada caso se indica:

- Concesionarios de islas o partes del Territorio Antártico Chileno.
- Concesionarios de Caletas de Pescadores Artesanales, inscritas en la Subsecretaría de Pesca.

II. Exención del 75% del Impuesto Territorial

A) Los Bienes Raíces de propiedad de las siguientes agrupaciones, que cuenten con personalidad jurídica, estén destinadas al fin de beneficencia establecido en sus estatutos y siempre que no produzcan renta por actividades distintas a dicho objeto:

- Fundación de Beneficencia Hogar de Cristo.
- Hospital para Niños "Josefina Martínez de Ferrari".
- Patronato Nacional de la Infancia.
- Banco de Solidaridad Estudiantil de Valparaíso.

B) Los Bienes Raíces pertenecientes a las siguientes instituciones mientras se cumpla la condición que en cada caso se indica:

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y que se utilicen exclusivamente para los fines que persigue el instituto.
- Comité Intergubernamental para Migraciones Europeas (CIME).

C) Los siguientes Bienes Raíces:

- Industrias mineras del Lago General Carrera de la comuna de Puerto Cisnes y de la Isla Puerto Aguirre de la provincia de Aysén.
- Terrenos de las comunidades agrícolas de las provincias de Atacama y Coquimbo, establecidas de acuerdo con el D.F.L. R.R.A. N° 19, de 1963.

III. Exención del 50% del Impuesto Territorial

A) Los siguientes Bienes Raíces:

- Cooperativas constituidas con arreglo al D.F.L. N° 5 de 2004.
- Viviendas económicas acogidas al D.F.L. N° 2 de 1959."

Cabe hacer mención que el beneficio de las viviendas acogidas al **D.F.L. N° 2** no es irrevocable, por lo que se puede perder:

* Cuando una vivienda deja de tener la calidad de habitacional y pasa a tener un destino o uso comercial.

* Cuando se realizan ampliaciones que sobrepasan los 140 m².

* no solicitar permisos de ampliación a la dirección de obras de la municipalidad respectiva.

* Este beneficio no es para siempre, si la propiedad es de >70 m² el beneficio es por 20 años, si está entre 101 y 140 m², el beneficio es por 10 años,

8.6.3. Descripción de todos los tributos municipales como patentes comerciales, derechos de aseo, licencias de conducir, permisos de circulación y otros que afecten los ingresos municipales.

Tipo de Impuesto o Derecho	Tasa y Tramos	Tipo de Exención
Impuesto Territorial de la ley N° 17.235	a) Bienes raíces agrícolas: 1 por ciento al año; b) Bienes raíces no agrícolas: 1,4 por ciento al año, c) Bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación: 1,2% al año, la parte de la base imponible que no exceda de \$ 37.526.739 del 1 de enero de 2003; y 1,4% al año, en la parte de la base imponible que exceda del monto señalado.	* Los Bs. Rs. No agrícolas gozaran de un monto exento de impuesto territorial de \$10.878.522.- y en los Bs.Rs. Agrícola la exención será por el monto de \$5.120.640.- * El Artículo 2°.- de la ley N° 17.235 Establece Exenciones de 100%, 75% y 50% sobre el pago de Impto. Territorial



Tipo de Impuesto o Derecho	Tasa y Tramos	Tipo de Exención
Servicio de extracción de residuos "Ley 3.063	Artículo 6º.- El servicio municipal de extracción de residuos sólidos domiciliarios se cobrará a todos los usuarios de la comuna. Cada municipalidad fijará la tarifa del servicio señalado sobre la base de un cálculo que considere exclusivamente tanto los costos fijos como los costos variables. Las extracciones de residuos que no se encuentren comprendidas en la definición señalada en el artículo 6º, las municipalidades fijarán el monto especial de los derechos por cobrar	1.- serán de carácter público, según lo dispongan las referidas ordenanzas 2.- Con todo, quedarán exentos automáticamente de dicho pago aquellos usuarios cuya vivienda o unidad habitacional a la que se otorga el servicio tenga un avalúo fiscal igual o inferior a 225 UTM.

Tipo de Impuesto o Derecho	Tasa y Tramos	Tipo de Exención
Permiso de Circulación, DL 3.063, desde el Art. N° 12. al Art. N° 22	A los automóviles particulares, automóviles de alquiler de lujo, automóviles de turismo o de servicios especiales, station wagons, furgones, ambulancias, carrozas fúnebres - automóviles, camionetas y motocicletas se les aplicará la siguiente escala progresiva y acumulativa sobre su precio corriente en plaza A cada tipo de vehículos, que enseguida se indica, se aplicará el impuesto por permiso de circulación cuyo monto expresado en unidades o fracciones de Unidades Tributarias Mensuales, se señala en cada caso 1.- Automóviles de alquiler, de servicio individual o colectivo, con o sin taxímetro, una unidad 2.- Vehículos de movilización colectiva de pasajeros, no comprendidos en los dos números anteriores, 1 unidad.	1.- Los pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de Orden, siempre que sean para uso exclusivo militar o policial. 2.- Los pertenecientes a los Cuerpos de Bomberos o sus Compañías 3.- Los de propiedad o de uso bajo el sistema de arrendamiento con opción de compra de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras acreditadas en el país, de organismos internacionales a los que Chile haya adherido, o de
	3.- Camiones: a) de 1.750 a 5.000 kg. cap.carga, 1 unidad; b) de 5.001 a 10.000 kg, 2 unidades, y c) de más 10.001 kg de Cap. de Carga 3 Unidades	los respectivos agentes diplomáticos, consulares o funcionarios internacionales, siempre que todas estas personas sean de nacionalidad extranjera.
	4.- Tractocamiones: a) de 1.750 a 5.000 kg. cap. Arrastre de carga, 1/2 Unidad b) de 5.001 a 10.000 kg, 1 unidad, y c) de más 10.001 kg de Cap. Arrastre de Carga 1 y 1/2 Unidades A los semirremolques se les aplicará esta misma tabla de capacidad de carga y de monto de impuesto	



	5.- Carros y remolques para acoplar a vehículos motorizados, hasta 1.750 kilogramos de capacidad de carga, media unidad. A los de capacidad superior se les aplicará la tabla indicada en el numeral 3.	
	6.- Tractores agrícolas o industriales y máquinas automotrices como sembradoras, cosechadoras, bulldozer, palas mecánicas, palas cargadoras, aplanadoras, grúas, motoniveladoras, retroexcavadoras, traíllas y otras similares, 1/2 Unidad, Este impuesto sólo se aplicará cuando estos vehículos transiten por caminos, calles y vías públicas en general. Para la renovación de su permiso de circulación no será aplicable la primera parte del inciso primero del artículo 16	
	7.- Motonetas, bicimotos y bicicletas con motor, 1/5 de unidad	

Tipo de Impuesto o Derecho	Tasa y Tramos	Tipo de Exención
<p>Patentes Municipales. DL 3.063, desde Art. N° 23 al Art. N° 34</p>	<p>Artículo 23.- 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, con arreglo a las disposiciones de la presente ley.</p> <p>La patente grava la actividad que se ejerce por un mismo contribuyente, en su local, oficina, establecimiento, kiosco o lugar determinado con prescindencia de la clase o número de giros o rubros distintos que comprenda, El valor por doce meses de la patente será de un monto equivalente entre el 2,5 por mil y el 5 por mil del capital propio de cada contribuyente, la que no podrá ser inferior a una 1 UTM ni superior a 8 UTM.</p> <p>Art. 32 Las personas que ejerzan profesiones liberales o cualquier otra profesión u ocupación lucrativa de acuerdo con la definición del artículo 42.-, N° 2 del Decreto Ley N° 824.-, de 1974, pagarán su patente anual sólo en la comuna donde tengan instalada su consulta, estudio u oficina principal. Dicha patente las habilitará para ejercer en todo el territorio nacional.</p> <p>Las personas a que se refiere este artículo pagarán como patente única anual el equivalente a una unidad tributaria mensual.</p>	<p>empresas que acrediten que su capital efectivo no excede de 5.000 UF, las municipalidades podrán eximir del pago de las patentes provisorias u otorgar plazos para el pago de las mismas, de hasta doce cuotas mensuales reajustables.</p> <p>Las condiciones para otorgar exenciones o facilidades de pago de patentes provisorias se definirán a través de ordenanzas.</p> <p>Sólo están exentas del pago de la contribución de patente municipal las personas jurídicas sin fines de lucro que realicen acciones de beneficencia, de culto religioso, culturales, de ayuda mutua de sus asociados, artísticas o deportivas no profesionales y de promoción de intereses comunitarios</p>



Tipo de Impuesto o Derecho	Tasa y Tramos	Tipo de Exención
<p>Recursos Municipales por Concesiones, Permisos o Pagos de Servicios Derechos Municipales establecidos en los Art. 40 al Art. N° 42 del DL 3.063</p>	<p>Artículo 40.- Llámense derechos municipales las prestaciones que están obligadas a pagar a las municipalidades.</p> <p>Artículo 41.- entre los siguientes</p> <p>1.- Los que se prestan u otorgan a través de la unidad a cargo de obras municipales.</p> <p>2.- Ocup.de vía pública, con mant. escombros, mat. construcción, andamios y cierres, etc.</p> <p>3.- Extracc. arena, ripio u otros materiales, de bs nacionales de uso público, o desde pozos lastreros ubicados en inmuebles de propiedad particular.</p> <p>4.- Instalaciones o construcciones varias en bienes nacionales de uso público.</p> <p>5.- Permisos que se otorgan para la instalación de publicidad en la vía pública,</p> <p>Estos valores se pagarán en la misma época en que corresponde enterar las patentes del artículo 24.-, aplicándose las normas contenidas en el artículo 29 El valor por doce meses de la patente será de un monto equivalente entre el 2,5 por mil y el 5 por mil del capital propio de c/ contribuyente, la que no podrá ser inferior a 1 UTM ni superior a 8 UTM</p>	
	<p>6.- Examen de conductores y otorgamiento de licencia de conducir: a) De vehículos motorizados. b) De otros vehículos se determinarán mediante ordenanzas locales</p>	
	<p>7.- Transferencia de vehículos con permisos de circulación, 1,5% sobre el precio de venta, teniendo como mínimo el precio corriente en plaza que determine el Servicio de Impuestos Internos</p>	
	<p>8.- Comerciantes ambulantes. se determinarán mediante ordenanzas locales</p>	



Tipo de Impuesto o Derecho	Tasa y Tramos	Tipo de Exención
Sanciones y Multas, Art. N° 49 al N° 58, del DL 3.063,	<ul style="list-style-type: none">El dueño de un vehículo que no haya pagado el permiso de circulación o con el permiso vencido, incurrirá en una multa de hasta el 35% de lo que corresponda pagar por ese concepto.	
	<ul style="list-style-type: none">La persona que falseare información de un vehículo, al solicitar o renovar el permiso de circulación, será sancionada, con una multa equivalente al triple del valor del impuesto por permiso de circulación, a beneficio municipal.	
	<ul style="list-style-type: none">El propietario de un vehículo que llevare una placa de matrícula o distintivo otorgados a otro vehículo, será castigado con una multa equivalente al 200% del valor del permiso de circulación que corresponda al vehículo, Lo anterior es sin perjuicio de las acciones penales que procedieren.	
	<ul style="list-style-type: none">Los contribuyentes a que se refiere el artículo 24.- que no hubieren hecho sus declaraciones dentro de los plazos establecidos por la presente ley, pagarán a título de multa un 50% sobre el valor de la patente, la que se cobrará conjuntamente con esta última.	
	<ul style="list-style-type: none">El contribuyente cuya declaración constituyere engaño respecto al monto de su capital propio, o que adulterare o se negare a proporcionar los antecedentes de que tratan los artículos 24.- y 25, será sancionado con una multa de hasta el 200% del valor que correspondiere a la patente respectiva.	
	<ul style="list-style-type: none">El contribuyente que entregare declaraciones falsas respecto de las autorizaciones sanitarias señaladas en el artículo 26 o no cesare sus actividades cuando la patente hubiere caducado será castigado con una multa de hasta el 200% del valor de la patente, sin perjuicio de lo que dispongan las demás normas de este Título, en lo que sean aplicables	
	<ul style="list-style-type: none">Las infracciones a la presente ley no sancionadas especialmente serán castigadas con una multa de hasta el equivalente a tres UTM	
	<ul style="list-style-type: none">El no pago de la Patente, facultara al Alcalde a la Clausura inmediata, como también negocios sin patente o cuyos propietarios no enteren oportunamente las multas que les fueren impuestas. La violación de la clausura será sancionada con una multa de hasta 5 UTM cada vez que sea sorprendido abierto el local o ejerciendo el giro	
	<ul style="list-style-type: none">Las propiedades abandonadas, con o sin edificaciones, ubicadas en áreas urbanas, pagarán, a título de multa a beneficio municipal, el 5% anual calculado sobre el avalúo fiscal total de la propiedad.	

	<ul style="list-style-type: none"> En el caso de pozos lastreros, se les considerará abandonados cuando no cuenten con un plan de manejo y cierre debidamente autorizado o, teniéndolo, no lo cumplan en los términos aprobados, en cuyo caso la multa a que se refiere el inciso primero será de un 10% anual. 	
--	--	--

Tipo de Impuesto o Derecho	Tasa y Tramos	Tipo de Exención
Multas, Art. N° 114, de Ley 18.290	A- Circular por una autopista urbana sin contrato TAG activo o Pase Diario Único (medio de cobro alternativo) B- Circular por una autopista con el dispositivo TAG inhabilitad	Los conductores tendrán un plazo máximo de 20 días corridos contado desde el día siguiente de la respectiva circulación para hacer el pago de su paso por la carretera y así no infringir la ley
	Ambas acciones corresponden a una Infracción Grave de Tránsito y llevan como consecuencia la generación de una multa que va desde 1 a 1,5 UTM	

8.6.4. Informe descriptivo y analítico de cada uno de los tributos identificados, con recomendaciones respecto de mejoras en la gestión de recaudación

1.- Impuesto Territorial Ley N° 17.235 Modificado por la Ley N° 20.033

Se establece un impuesto a los bienes raíces, que se aplicará sobre el avalúo de ellos, determinado de conformidad con las disposiciones de la mencionada Ley

Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1998, del Ministerio de Hacienda

1) Sustitúyense los incisos segundo, tercero, cuarto y quinto del artículo 2º, por los siguientes incisos segundo y tercero, nuevos, pasando los actuales incisos sexto y siguientes a ser incisos cuartos y siguientes, respectivamente:

"Los predios no agrícolas destinados a la habitación, gozarán de un monto de avalúo exento de impuesto territorial de **\$ 10.878.522**, del 1 de enero del 2005. Cada vez que se practique un reavalúo de la Serie No Agrícola, el monto señalado se reajustará en la misma proporción en que varíen en promedio los avalúos de las propiedades habitacionales.

Los predios agrícolas gozarán de un monto de avalúo exento de \$ 5.120.640, del 1 de enero del 2005. Cada vez que se practique un reavalúo de la Serie Agrícola, el monto señalado se reajustará en la misma proporción en que varíen en promedio los avalúos de las propiedades agrícolas."

2) Reemplazase el artículo 3º, por el siguiente:

"Artículo 3°.- El Servicio de Impuestos Internos deberá reevaluar, cada 5 años, los bienes raíces agrícolas y no agrícolas sujetos a las disposiciones de esta ley, aplicándose la nueva tasación, para cada serie, simultáneamente a todas las comunas del país.

Para estos efectos, el Servicio podrá solicitar la asistencia y cooperación de los municipios para la tasación de los bienes raíces de sus respectivos territorios y requerir de los propietarios la información de sus propiedades; todo lo anterior, en la forma y plazo que el Servicio determine. Para recoger esta información, el Servicio de Impuestos Internos facilitará el cumplimiento tributario a través de los mecanismos disponibles al efecto. Esta información no debe implicar costos para el propietario.

Con ocasión de los reavalúos, el giro del impuesto territorial a nivel nacional no podrá aumentar en más de un 10%, el primer semestre de vigencia de los reavalúos, en relación con el impuesto territorial que debiera girarse conforme a la ley en el semestre inmediatamente anterior a la vigencia de dicho reavalúo, de haberse aplicado las tasas correspondientes del impuesto a la base imponible de cada una de las propiedades.

Para todas las propiedades de la Serie Agrícola y de la Serie No Agrícola que, con ocasión del respectivo reavalúo, aumenten sus contribuciones en más de un 25%, respecto de las que debieron girarse en el semestre inmediatamente anterior, de haberse aplicado la tasa correspondiente del impuesto a su base imponible y cuya cuota trimestral de contribuciones revaluada sea superior a \$5.000 del 1 de enero de 2003, la parte que exceda a los guarismos antes descritos, se incorporará semestralmente en hasta un 10%, calculando dicho incremento sobre la cuota girada en el semestre inmediatamente anterior, por un período máximo de hasta 8 semestres, excluido el primero, de tal forma de que al décimo semestre a todos los predios se les girará el impuesto revaluado correspondientemente.

Para estos efectos, a las propiedades exentas de contribuciones en el semestre inmediatamente anterior al reavalúo, se les considerará una cuota base trimestral de \$ 4.000 del 1 de enero de 2003. Esta cantidad, como asimismo la señalada en el inciso anterior, se reajustarán en la misma forma y porcentaje que los avalúos de los bienes raíces.

Para los efectos de la tasación a que se refiere el inciso primero, el Servicio de Impuestos Internos podrá requerir de los propietarios, o de una parte de ellos, una declaración descriptiva y de valor de mercado del bien raíz, en la forma, oportunidad y plazo que el Servicio determine.

No obstante, lo dispuesto en el inciso primero, el Servicio de Impuestos Internos tasaré con vigencia a contar del 1 de enero de cada año, los bienes raíces no agrícolas que correspondan a sitios no edificados, propiedades abandonadas o pozos lastreros, ubicados en las áreas urbanas, con sujeción a las normas establecidas en el N° 2 del artículo 4°. Para estos efectos, el Servicio podrá requerir anualmente de los propietarios la declaración a que se refiere el inciso anterior.

Para las propiedades señaladas en el inciso anterior, se aplicará el mismo mecanismo de determinación del impuesto territorial a que se refiere el inciso cuarto, en lo que corresponda al primer año."

3) Reemplazase el artículo 7°, por el siguiente:

"Artículo 7°.- Las tasas del impuesto a que se refiere esta ley, serán las siguientes:

a) Bienes raíces agrícolas: **1 por ciento al año;**

b) Bienes raíces no agrícolas: **1,4 por ciento al año**, y

c) Bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación: **1,2 por ciento al año**, en la parte de la base imponible que no exceda de \$ 37.526.739 del 1 de enero de 2003; y **1,4 por ciento al año**, en la parte de la base imponible que exceda del monto señalado.

Si con motivo de los reavalúos contemplados en el artículo 3º de esta ley, el giro total nacional del impuesto aumenta más de un 10% en el primer semestre de la vigencia del nuevo avalúo, en relación con el giro total nacional que ha debido calcularse para el semestre inmediatamente anterior, aplicando las normas vigentes en ese período, las tasas del inciso anterior se rebajarán proporcionalmente de modo que el giro total nacional del impuesto no sobrepase el referido 10%, manteniéndose la relación porcentual que existe entre las señaladas tasas. Las nuevas tasas así calculadas regirán durante todo el tiempo de vigencia de los nuevos avalúos.

Asimismo, cada vez que se practique un reavalúo de la Serie No Agrícola, el monto señalado en la letra c) del inciso primero se reajustará en la misma proporción en que varíen en promedio los avalúos de los bienes raíces habitacionales.

Las tasas que resulten se fijarán por Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda. Con todo, sobre la más alta de las tasas así determinadas para la serie no agrícola, se aplicará una sobretasa de beneficio fiscal de 0,025 por ciento, que se cobrará juntamente con las contribuciones de bienes raíces."

4) Sustituyese el artículo 8º, por el siguiente:

"Artículo 8º.- Los bienes raíces no agrícolas afectos a impuesto territorial, ubicados en áreas urbanas, con o sin urbanización, y que correspondan a sitios no edificados, propiedades abandonadas o pozos lastreros, pagarán una sobretasa del 100% respecto de la tasa vigente del impuesto. La referida sobretasa no se aplicará en áreas de expansión urbana y en áreas rurales.

Para la aplicación de esta sobretasa y de lo dispuesto en el artículo 3º de la presente ley, los municipios deberán informar al Servicio de Impuestos Internos, la nómina de propiedades declaradas como abandonadas y las correspondientes a pozos lastreros en la forma y plazo que dicho Servicio determine."

2.- Servicio de extracción de residuos "Ley 3.063"

Artículo 6º.- El servicio municipal de extracción de residuos sólidos domiciliarios se cobrará a todos los usuarios de la comuna, pudiendo este cobro ser diferenciado, utilizando al efecto diversos criterios, tales como programas ambientales, que incluyan, entre otros, el reciclaje; la frecuencia o los volúmenes de extracción; o las condiciones de accesibilidad. Los criterios utilizados para la determinación del cobro de estos servicios deberán ser de carácter general y objetivo, y establecerse por cada municipalidad a través de ordenanzas locales.

Para efectos de esta ley, se considerarán residuos sólidos domiciliarios a las basuras de carácter doméstico generadas en viviendas y en toda otra fuente cuyos residuos presenten composiciones similares a los de las viviendas.

LEY Nº 20.280 Art. 2º Nº 1 D.O. 04.07.2008 Modifica Art. Nº 7 de la Ley 3.063

Artículo 7º.- Las municipalidades cobrarán una tarifa anual por el servicio de aseo. Dicha tarifa, que podrá ser diferenciada según los criterios señalados en el artículo Anterior, se cobrará por cada vivienda o unidad habitacional, local, oficina, kiosco o sitio eriazo. **Cada municipalidad fijará la tarifa del servicio señalado sobre la base de un cálculo que considere exclusivamente tanto los costos fijos como los costos variables de aquél.**

Las condiciones generales mediante las cuales se fije la tarifa indicada, el monto de esta, 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, cuya aprobación requerirá el acuerdo de la mayoría absoluta de los concejales en ejercicio.

Las municipalidades podrán, a su cargo, rebajar una proporción de la tarifa o eximir del pago de la totalidad de ella, sea individualmente o por unidades territoriales, a los usuarios que, en atención a sus condiciones socioeconómicas, lo ameriten, basándose para ello en el o los indicadores establecidos en las ordenanzas locales a que se refiere el inciso anterior. En todo caso, el alcalde, con acuerdo del concejo, deberá fijar una política comunal para la aplicación de las rebajas determinadas en virtud del presente inciso, la que, junto a las tarifas que así se definan, serán de carácter público, según lo dispongan las referidas ordenanzas.

Con todo, quedarán **exentos automáticamente de dicho pago aquellos usuarios cuya vivienda o unidad habitacional a la que se otorga el servicio tenga un avalúo fiscal igual o inferior a 225 unidades tributarias mensuales.**

El monto real de la tarifa de aseo se calculará en unidades tributarias mensuales al 31 de octubre del año anterior a su entrada en vigencia y regirá por un período de tres años. Sin embargo, podrá ser recalculada, conforme a las variaciones objetivas en los ítems de costos, y según se establezca en las ordenanzas a que se refiere el inciso segundo, antes de finalizar dicho plazo, pero no más de una vez en el lapso de doce meses.

LEY Nº 20.280 Art. 2º Nº 2 D.O. 04.07.2008

Artículo 8º.- Las tarifas a que se refiere el artículo anterior, corresponden **a las extracciones usuales y ordinarias de residuos sólidos domiciliarios.** Se entiende por extracción usual u ordinaria, la que no sobrepasa un volumen de sesenta litros de residuos sólidos domiciliarios de promedio diario.

Para los servicios en que la extracción de residuos sólidos domiciliarios exceda el volumen señalado en el inciso anterior y para otras clases de **extracciones de residuos que no se encuentren comprendidas en la definición señalada en el artículo 6º, las municipalidades fijarán el monto especial de los derechos por cobrar,** cuando sean éstas quienes provean el servicio. La vigencia de estas tarifas se sujetará también al plazo y condiciones señalados en el inciso final del artículo anterior.

En todo caso, las personas naturales o jurídicas que se encuentren en la situación prevista en el inciso anterior podrán optar por ejecutar por sí mismas o por contratar con terceros los servicios de extracción y transporte de sus residuos sólidos, en conformidad con las reglamentaciones sanitarias y ambientales, y las ordenanzas municipales. En éstas deberá incluirse la obligatoriedad de presentar a la municipalidad respectiva una declaración, en caso de efectuarlos por sí mismas o un contrato, autorizada ante notario, para la disposición final de los residuos.

LEY Nº 19.704 Art. 2º Nº 3 D.O. 28.12.2000

Artículo 9°.- Las municipalidades estarán facultadas para cobrar directamente o contratar con terceros el cobro del derecho de aseo a todos los usuarios de este servicio, y que no se encuentren exentos de este derecho, en conformidad al artículo 7°, inciso primero de esta ley. En caso de contratar con terceros, dicha contratación deberá efectuarse mediante licitación pública.

La municipalidad podrá efectuar directamente el cobro del derecho de aseo a los predios exentos del pago de impuesto territorial o contratar el servicio con terceros. Asimismo, podrá suscribir un convenio con el Servicio de Impuestos Internos y con el Servicio de Tesorerías para efectos de la emisión y despacho de las boletas de cobro.

El derecho de aseo será pagado por el dueño o por el ocupante de la propiedad, ya sea usufructuario, arrendatario o mero tenedor, sin perjuicio de la responsabilidad que afecte al propietario. No obstante, los usufructuarios, arrendatarios y, en general, los que ocupen la propiedad en virtud de un acto o contrato que no importe transferencia, no estarán obligados a pagar el derecho de aseo devengado con anterioridad al acto o contrato; efectuado el pago por el arrendatario, éste quedará autorizado para deducir la suma respectiva de los cánones de arrendamiento.

La municipalidad cobrará directamente la tarifa de aseo que corresponda a los propietarios de los establecimientos y negocios en general, gravados con patentes a que se refiere el artículo 23, en conformidad a lo establecido en el artículo 8°, incisos primero y segundo, la que deberá enterarse juntamente con la respectiva patente.

Respecto de un mismo usuario, la municipalidad deberá optar, para efectuar el cobro del derecho de aseo, sólo por uno de los conceptos autorizados por esta ley.

Las municipalidades estarán obligadas a certificar, a petición de cualquier persona que lo solicite, el monto del derecho de aseo que corresponda a una propiedad determinada y la existencia de deudas en el pago de ese derecho.

En todo caso, habiéndose determinado a los usuarios del servicio afectos al pago de la tarifa de aseo, las autoridades municipales velarán por el cumplimiento diligente de su cobranza.

LEY Nº 20.033 Art. 4º Nº 3 D.O. 01.07.2005 LEY 19704 Art. 2º Nº 4 a) D.O. 28.12.2000 LEY 19704 Art. 2º Nº 4 b) D.O. 28.12.2000

Artículo 10.- Las municipalidades que tengan a su cargo la explotación del servicio de agua potable, se ajustarán en todo a las disposiciones que, sobre el particular, rijan para la explotación de dicho servicio.

Las empresas de agua potable de las que las municipalidades sean propietarias o tengan participación, se administrarán autónomamente y se sujetarán al régimen legal general aplicable a las empresas privadas del ramo.

Artículo 11.- Las municipalidades fijarán la cuantía de los derechos que corresponda cobrar por la prestación de servicios a que se refiere el artículo 5°.- de esta ley, siempre que no se encuentre determinada expresamente en normas especiales, y sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 41.- y 42.-.

Las normas sobre procedimiento de aprobación y publicidad establecidas en el artículo 42.- serán igualmente aplicables respecto de la fijación de los derechos a que se alude en el presente artículo.

3.- Permiso de Circulación, DL 3.063, desde el Art. N° 12. al Art. N° 22

Artículo 12.- Los vehículos que transitan por las calles, caminos y vías públicas en general, estarán gravados con un impuesto anual por permiso de circulación, a beneficio exclusivo de la municipalidad respectiva, conforme a las siguientes tasas:

a) A los automóviles particulares, automóviles de alquiler de lujo, automóviles de turismo o de servicios especiales, *station wagons*, furgones, ambulancias, carrozas fúnebres - automóviles, camionetas y motocicletas se les aplicará la siguiente escala progresiva y acumulativa sobre su precio corriente en plaza:

- Sobre la parte del precio que no exceda de sesenta unidades tributarias mensuales, 1%;
- Sobre la parte del precio que exceda la cantidad anterior y no sobrepase de ciento veinte unidades tributarias mensuales, 2%;
- Sobre la parte del precio que exceda la cantidad anterior y no sobrepase de doscientas cincuenta unidades tributarias mensuales, 3%;
- Sobre la parte del precio que exceda la cantidad anterior y no sobrepase de cuatrocientas unidades tributarias mensuales, 4%, y
- Sobre la parte del precio que exceda de cuatrocientas unidades tributarias mensuales, 4,5%.

El impuesto no podrá ser, en caso alguno, inferior a media unidad tributaria mensual. Para los fines de este artículo se entenderá como "precio corriente en plaza" de los respectivos vehículos el que determine anualmente el Servicio de Impuestos Internos, dentro de la primera quincena del mes de enero de cada año, mediante una lista de las distintas marcas y modelos de vehículos motorizados usados, clasificados de acuerdo al año de fabricación y con indicación, en cada caso, del precio corriente en plaza vigente a esa fecha, la que será publicada en el Diario Oficial u otro diario de circulación nacional que determine el Servicio de Impuestos Internos, dentro del mes de enero respectivo. Los valores consignados en esta nómina corresponderán a vehículos en buen estado de conservación y uso, tomando en consideración su año de fabricación.

Para la aplicación del impuesto, la referida determinación de precios corrientes en plaza regirá sin alteraciones durante el período de un año, contado desde el día 1 de febrero, debiendo las municipalidades utilizar la información proporcionada por el Servicio de Impuestos Internos.

En los casos en que un vehículo motorizado no estuviese indicado en la nómina, se considerará que su precio corriente en plaza vigente es aquel establecido en dicha lista para el vehículo que reúna similares características, tales como marca, modelo, año de fabricación, capacidad de carga o de pasajeros u otras.

b) A cada tipo de vehículos, que enseguida se indica, se aplicará el impuesto por permiso de circulación cuyo monto expresado en unidades o fracciones de unidades tributarias mensuales, se señala en cada caso:

1. Automóviles de alquiler, de servicio individual o colectivo, con o sin taxímetro, una unidad.
2. Vehículos de movilización colectiva de pasajeros, no comprendidos en los dos números anteriores, una unidad.
3. Camiones:

- de 1.750 a 5.000 kilogramos de capacidad de carga, una unidad;
 - de más de 5.000 y hasta 10.000 kilogramos, dos unidades, y
 - de más de 10.000 kilogramos, tres unidades.
4. Tractocamiones:
- de 1.750 a 5.000 kilogramos de capacidad de arrastre de carga, media unidad;
 - de más de 5.000 y hasta 10.000 kilogramos, una unidad, y
 - de más de 10.000 kilogramos, una y media unidad. A los semirremolques se les aplicará esta misma tabla de capacidad de carga y de monto de impuesto.
5. Carros y remolques para acoplar a vehículos motorizados, hasta 1.750 kilogramos de capacidad de carga, media unidad. A los de capacidad superior se aplicará la tabla del N° 3.
6. Tractores agrícolas o industriales y máquinas automotrices como sembradoras, cosechadoras, bulldozer, palas mecánicas, palas cargadoras, aplanadoras, grúas, motoniveladoras, retroexcavadoras, traíllas y otras similares, media unidad. Este impuesto sólo se aplicará cuando estos vehículos transiten por caminos, calles y vías públicas en general. Para la renovación de su permiso de circulación no será aplicable la primera parte del inciso primero del artículo 16.-.
7. Motonetas, bicimotos y bicicletas con motor, un quinto de unidad.

La actividad de transporte terrestre de pasajeros y carga por carretera estará exenta de la contribución de patente municipal a que se refiere el artículo 23.-, con excepción de las empresas dedicadas a esta actividad y cuya renta líquida imponible, determinada para los efectos de la Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, supere las 10 unidades tributarias anuales correspondientes al mes de diciembre del año anterior al pago de la patente.

Los vehículos de tracción humana y animal estarán exentos del derecho por permiso de circulación. Sin embargo, los propietarios de carros de mano y vehículos de tracción animal deberán empadronarlos en las municipalidades que correspondan a su domicilio, las que los proveerán de una placa permanente de identificación.

Los carros y remolques para acoplar a un vehículo motorizado deberán empadronarse en la municipalidad que corresponda al domicilio de su propietario, la que los proveerá de una placa permanente que los identifique.

Para los efectos de la aplicación de la tabla de la letra a) y de los valores establecidos en la letra b) de este artículo, se considerará la unidad tributaria vigente en el mes ante precedente al de vencimiento del período respectivo de pago establecido en el artículo 15.- o al de pago tratándose de vehículos que obtengan por primera vez permiso de circulación, y del caso contemplado en el artículo 22.-.

El impuesto por permiso de circulación que se determine al momento de concederlo a un vehículo, no experimentará variación alguna por causas sobrevinientes que afecten a éste.

El monto del impuesto que se determine conforme a este artículo, comprende absolutamente todos los servicios anexos que prestan las municipalidades, desde la revisión del estado mecánico hasta la emisión del padrón y distintivo de la placa en el vehículo respectivo, incluyéndose el precio de dicho distintivo; y, por tanto, en la liquidación y giro de los permisos de circulación no se considerará valor alguno que incremente el del impuesto que resulte de aplicar la escala y tasas de las letras a) y b) de este precepto.

Las empresas importadoras, distribuidoras y comercializadoras de vehículos motorizados estarán obligadas a proporcionar, a requerimiento del Servicio de Impuestos Internos y en la forma y plazo que su Director establezca, la información necesaria para la determinación de los avalúos de los vehículos que debe realizar dicho Servicio.

Ley N° 19.600 Art. único D.O. 31.12.1998 LEY 20033 Art. 4º N° 4 D.O. 01.07.2004

Artículo 13.- Los vehículos a que se refiere la letra a) del artículo 12.-, que ingresen al país con liberación aduanera total o parcial y que están sujetos a una prohibición de enajenar o ceder su uso o goce, a cualquier título, pagarán el impuesto municipal mientras dure dicha prohibición, sobre el cincuenta por ciento del precio corriente en plaza que se fije para los vehículos de la misma marca, tipo, modelo, año y origen en la lista de precios que señala el artículo 12.-.

Esta franquicia se aplicará también a los vehículos mencionados en el inciso anterior que pertenezcan a personas domiciliadas en la Región de Tarapacá, en las Provincias de Chiloé y Palena, de la Región de Los Lagos, en la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y en la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, y que estén destinados a su uso en aquellas zonas.

En el caso de las personas que importen vehículos en virtud del artículo 6°.- de la Ley N° 17.238, de 22 de noviembre de 1969, y su reglamento, contenido en el Decreto de Hacienda N° 1.950, de 11 de septiembre de 1970, el impuesto por permiso de circulación se determinará sobre el veinticinco por ciento del precio corriente en plaza del vehículo.

Asimismo, la franquicia del inciso primero se aplicará a los vehículos allí indicados, ingresados al país con liberación aduanera total o parcial por personal dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores que cese en sus funciones en el extranjero, mientras el interesado mantenga la propiedad y uso exclusivo del vehículo.

Artículo 14.- Los vehículos nuevos no podrán salir a circulación sin el pago previo del impuesto municipal. No obstante, la unidad municipal encargada del tránsito y transporte públicos que corresponda podrá otorgar permisos especiales en los siguientes casos:

- a) De conformidad a lo previsto en el N° 3.- del artículo 48.- de la Ley N° 18.290;
- b) Para el efecto de cumplir con la inscripción en el Registro de Vehículos Motorizados, por un plazo máximo de diez días, y debiendo enterarse la suma equivalente al impuesto que corresponda, y
- c) Para el tránsito de vehículos que, careciendo de permiso de circulación por no estar en actividad, deban ser trasladados de un punto a otro, para el solo efecto de repararlos, o con otro objeto semejante. El valor diario de estos permisos será el equivalente de un vigésimo de unidad tributaria mensual y ellos no podrán otorgarse por más de tres días en cada mes para un mismo vehículo.

Artículo 15.- La renovación de los permisos de circulación y su distintivo se efectuará en los siguientes períodos del año respectivo, considerando la clasificación contenida en el artículo 12.-:

- 1.- Vehículos de la letra a) y N° 5 de la letra b), de carga máxima de mil setecientos cincuenta kilos, hasta el 31 de marzo;
- 2.- Vehículos de la letra b), N°s. 1 y 2 dentro del mes de mayo, y

3.- Vehículos de la letra b), N°s. 3, 4 y 5, de carga superior a mil setecientos cincuenta kilos, y N°s. 6 y 7, dentro del mes de septiembre. El pago del impuesto por permiso de circulación podrá efectuarse en dos cuotas iguales, la primera, dentro del plazo ordinario de renovación, y la segunda, en los siguientes períodos:

a) Vehículos comprendidos en el número 1.- de este artículo, dentro del mes de agosto. Su monto se ajustará según la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor entre los meses de febrero y junio, ambos inclusive, del año respectivo;

b) Vehículos comprendidos en el número 2.- de este artículo, dentro del mes de junio. Su monto se ajustará según la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor en el mes de abril del año respectivo, y

c) Vehículos comprendidos en el número 3.- de este artículo, dentro del mes de octubre. Su monto se ajustará según la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor en el mes de agosto del año respectivo.

Deberá dejarse constancia en el permiso de circulación, del hecho de efectuarse en cuotas el pago el impuesto respectivo.

La obligación de pagar la segunda cuota pesará sobre los respectivos vehículos mientras no sean retirados de la circulación, lo que deberá ser comunicado por escrito a la unidad municipal encargada del tránsito y transporte públicos que otorgó el permiso, antes de que venza el plazo para la próxima renovación anual del mismo. Sólo en virtud del expresado aviso quedará el vehículo de que se trate, exceptuado de la obligación impuesta en el inciso ante precedente.

Artículo 16.- No podrá renovarse el permiso de circulación de un vehículo mientras no se acredite el pago total del impuesto del año anterior, salvo que el interesado acredite que en ese período el vehículo estuvo acogido a la norma del inciso final del artículo anterior.

Tampoco será exigible el pago del impuesto respecto de cualquier tipo de vehículos, si en uno o más años completos ha estado fuera de circulación y ello se acredita mediante declaración jurada simple que deberá entregarse a la municipalidad respectiva, a más tardar el 30 de noviembre del año a que corresponda pagar el impuesto.

Artículo 17.- Los vehículos a que se refiere la letra a) del artículo 12.- que fueren omitidos en la lista de precios que menciona ese precepto, deberán asimilarse para los fines de determinar su valor a aquellos vehículos que lo tengan fijado en dicha lista y que reúnan similares características en cuanto a su origen, tipo, años de antigüedad, capacidad y especificaciones técnicas y ello será de competencia de la unidad municipal encargada del tránsito y transporte públicos respectiva.

Los vehículos nuevos pagarán el impuesto por permiso de circulación, en todo caso considerando su precio de facturación. Se entenderá por vehículo nuevo el vendido sin uso por primera vez a un usuario, en el año de obtención del respectivo permiso, aunque corresponda a la producción de años anteriores.

Cuando no pudiese efectuarse la asimilación referida en el inciso primero o cuando, en el caso del inciso segundo, la facturación del vehículo no se ajustare a las condiciones normales de venta en el mercado, la unidad municipal encargada del tránsito y transporte públicos respectiva deberá solicitar a la unidad del Servicio de Impuestos Internos de su comuna que tase el precio corriente en plaza para los efectos del impuesto que corresponda pagar.

Artículo 18.- Los vehículos que por primera vez obtengan permiso de circulación pagarán el impuesto proporcional por cada uno de los meses que falten para completar el año calendario, incluyendo el mes a que corresponde la respectiva factura emitida en el país, o la fecha del respectivo instrumento que acredite su internación al territorio nacional, según el caso.

Artículo 19.- La patente extranjera da derecho para transitar en el país sólo hasta por tres meses. Transcurrido ese tiempo, deberá pagarse el impuesto por permiso de circulación correspondiente, en conformidad al artículo 12.-.

La municipalidad respectiva no otorgará el permiso de circulación sin previa presentación por el interesado de un testimonio o certificado de la Aduana por la que se internó el vehículo, acreditando el pago o la exención de los derechos correspondientes y la fecha de internación.

Artículo 20.- No requerirán permiso de circulación, sólo los siguientes vehículos:

- 1.- Los pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de Orden, siempre que sean para uso exclusivo militar o policial.

- 2.- Los pertenecientes a los Cuerpos de Bomberos o sus Compañías, y

- 3.- Los de propiedad o de uso bajo el sistema de arrendamiento con opción de compra de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras acreditadas en el país, de organismos internacionales a los que Chile haya adherido, o de los respectivos agentes diplomáticos, consulares o funcionarios internacionales, siempre que todas estas personas sean de nacionalidad extranjera.

La exención que acuerda el N° 3 será reconocida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a título de reciprocidad, o en virtud de convenios internacionales que contemplen explícita o implícitamente franquicias de la naturaleza señalada. Verificada la existencia de tales circunstancias, el propio Ministerio otorgará a los vehículos favorecidos el respectivo distintivo o placa, según lo disponga el reglamento aprobado por decreto supremo de esa Secretaría de Estado.

Esta franquicia caducará automáticamente al momento de enajenarse el vehículo, oportunidad en que deberá retirarse de éste el distintivo o placa especial respectiva. Si después de transferido un vehículo, a persona o entidad que no tenga derecho a esa franquicia, se le sorprendiere transitando con ese distintivo o placa especial, al nuevo dueño se le impondrá una multa igual al cien por ciento de la contribución que corresponde enterar por el período anual completo, sin perjuicio del pago del monto del impuesto por permiso de circulación, valores ambos que se girarán simultáneamente, por la unidad municipal encargada del tránsito y transporte públicos de la comuna en que se denuncie la infracción, previa la remisión de los antecedentes del caso por el juzgado de policía local competente, el que ordenará la retención del vehículo hasta que se acrediten los pagos referidos.

Ley N° 20.033 Art. 4º N° 5 D.O. 01.07.2005

Artículo 21.- Las municipalidades llevarán un registro de permisos de circulación, el que será reglamentado por decreto del Ministerio del Interior.

Los impuestos por permisos de circulación se pagarán por el dueño de los vehículos en la municipalidad de su elección previo cambio, cuando proceda, de la inscripción en el registro a que se refiere el inciso anterior; y sin

perjuicio de las reglas especiales establecidas en los regímenes tributarios de excepción. El cambio de inscripción deberá solicitarse en la municipalidad en que se pague el permiso de circulación.

El permiso de circulación otorgado por una determinada municipalidad habilitará al vehículo para transitar en todo el territorio nacional. Sólo para los efectos de control, el propietario del vehículo deberá declarar bajo juramento en la municipalidad donde obtenga el permiso respectivo, el lugar de su morada. Si con posterioridad trasladare su morada a otro lugar, estará obligado a dar cuenta de dicho hecho a la municipalidad donde obtuvo el permiso, dentro del plazo de treinta días, contados desde el cambio de morada.

Artículo 22.- Además de los permisos ordinarios, habrá permisos de circulación para prueba de vehículos, que deberán pagar las casas vendedoras, y los talleres de reparación de vehículos de tracción mecánica, para el exclusivo objeto de poder exhibir, demostrar o probar las cualidades de los vehículos que ofrezcan en venta. Estos permisos de prueba pagarán el equivalente a diez unidades tributarias mensuales, cualquiera que sea la época del año en que se obtengan dichos permisos.

4.- Patentes Municipales. DL 3.063, desde Art. N° 23 al Art. N° 34

Artículo 23.- 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, con arreglo a las disposiciones de la presente ley.

Asimismo, quedarán gravadas con esta tributación municipal las actividades primarias o extractivas en los casos de explotaciones en que medie algún proceso de elaboración de productos, aunque se trate de los exclusivamente provenientes del respectivo fundo rústico, tales como aserraderos de maderas, labores de separación de escorias, moliendas o concentración de minerales, y cuando los productos que se obtengan de esta clase de actividades primarias, se vendan directamente por los productores, en locales, puestos, kioscos o en cualquiera otra forma que permita su expendio también directamente al público o a cualquier comprador en general, no obstante que se realice en el mismo predio, paraje o lugar de donde se extraen, y aunque no constituyan actos de comercio los que se ejecuten para efectuar ese expendio directo.

El Presidente de la República reglamentará la aplicación de este artículo.

Artículo 24.- La patente grava la actividad que se ejerce por un mismo contribuyente, en su local, oficina, establecimiento, kiosco o lugar determinado con prescindencia de la clase o número de giros o rubros distintos que comprenda. Tratándose de sociedades de inversiones o sociedades de profesionales, cuando éstas no registren domicilio comercial, la patente se deberá pagar en la comuna correspondiente al domicilio registrado por el contribuyente ante el Servicio de Impuestos Internos. Para estos efectos, dicho Servicio aportará esta información a las municipalidades, por medios electrónicos, durante el mes de mayo de cada año.

El valor por doce meses de la patente será de un monto equivalente entre el dos y medio por mil y el cinco por mil del capital propio de cada contribuyente, la que no podrá ser inferior a una unidad tributaria mensual ni superior a ocho mil unidades tributarias mensuales. Sin perjuicio del ejercicio de la facultad municipal, se considerará la tasa máxima legal para efectos de calcular el aporte al Fondo Común Municipal, que corresponda realizar a las municipalidades aportantes a dicho Fondo por concepto de las patentes a que se refiere el artículo precedente. Al efecto, el alcalde, con acuerdo del concejo, podrá, dentro del rango señalado, fijar indistintamente una tasa única de la patente para todo el territorio comunal, como asimismo tasas

diferenciadas al interior de la comuna, en aquellas zonas definidas en el respectivo instrumento de planificación urbana, mediante la dictación del correspondiente decreto alcaldicio, el cual deberá publicitarse debidamente al interior de la comuna.

Para los efectos de este artículo se entenderá por capital propio el inicial declarado por el contribuyente si se tratare de actividades nuevas, o el registrado en el balance terminado el 31 de diciembre inmediatamente anterior a la fecha en que deba prestarse la declaración, considerándose los reajustes, aumentos y disminuciones que deben practicarse de acuerdo con las normas del artículo 41.- y siguientes de la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el Decreto Ley N° 824.-, de 1974.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero de este artículo, el Servicio de Impuestos Internos aportará por medios electrónicos a cada una de las municipalidades que corresponda, dentro del mes de mayo de cada año, la información del capital propio declarado, el rol único tributario y el código de la actividad económica de cada uno de los contribuyentes.

En los casos de los contribuyentes que no estén legalmente obligados a demostrar sus rentas mediante un balance general pagarán una patente por doce meses igual a una unidad tributaria mensual.

Para modificar la tasa de la patente vigente en la respectiva comuna, las municipalidades deberán dictar una resolución que deberá ser publicada en el Diario Oficial con una anticipación, de a lo menos, seis meses al del inicio del año calendario en que debe entrar en vigencia la nueva tasa.

En la determinación del capital propio a que se refiere el inciso segundo de este artículo, los contribuyentes podrán deducir aquella parte de este que se encuentre invertida en otros negocios o empresas afectos al pago de patente municipal, lo que deberá acreditarse mediante certificado extendido por la o las municipalidades correspondientes a las comunas en que dichos negocios o empresas se encuentran ubicados. El Presidente de la República reglamentará la aplicación de este inciso.

Ley N° 20.033 Art. 4° N° 6 a) D.O. 01.07.2005 LEY 20280 Art. 2° N° 3 a) D.O. 04.07.2008 LEY 19704 Art. 2° N° 5 y 6 D.O. 28.12.2000

NOTA Ley N° 20.033 Art. 4° N° 6 b) D.O. 01.07.2005 LEY 20280 Art. 2° N° 3 b) D.O. 04.07.2008 LEY 20280 Art. 2° N° 3 c) D.O. 04.07.2008

NOTA:

El artículo 2° transitorio de la LEY N° 19.704, dispone que la modificación establecida en el numeral 6) del artículo 2° de la presente ley, sólo comenzará a regir a contar del año 2002.

Artículo 25.- En los casos de contribuyentes que tengan sucursales, oficinas, establecimientos, locales u otras unidades de gestión empresarial, cualquiera que sea su naturaleza jurídica o importancia económica, el monto total de la patente que grava al contribuyente será pagado proporcionalmente por cada una de las unidades antedichas, considerando el número de trabajadores que laboran en cada una de ellas, cualquiera sea su condición o forma, incluidos los trabajadores de temporada y los correspondientes a empresas subcontratistas, en la proporción que corresponda pudiendo considerar, además, otros factores que aseguren una distribución equitativa, todo lo cual será determinado por el reglamento que al efecto se dicte.

Para estos efectos, el contribuyente deberá presentar, dentro del mes de mayo de cada año, en la municipalidad en que se encuentre ubicada su casa matriz, una declaración en que se incluya el número total de trabajadores que laboran en cada una de las sucursales, oficinas, establecimientos, locales u otras unidades de gestión empresarial.

Sobre la base de la declaración antes referida y los criterios establecidos en el reglamento, la municipalidad receptora determinará y comunicará, tanto al contribuyente como a las municipalidades vinculadas, la proporción del capital propio que corresponda a cada sucursal, establecimiento o unidad de gestión empresarial. En virtud de tal determinación, las municipalidades en donde funcionen las referidas sucursales, establecimientos o unidades, calcularán y aplicarán el monto de la patente que corresponda pagar en cada caso, según la tasa o tasas vigentes en las respectivas comunas.

Dicha determinación se remitirá a todos los municipios involucrados, los que tendrán derecho a objetarla ante la Contraloría General de la República, la que resolverá breve y sumariamente. Se entiende por casa matriz para los efectos de este artículo, la oficina, local, o establecimiento en que funciona la gerencia de la empresa o negocio o su dirección general.

El reglamento establecerá las modalidades para la aplicación de este artículo.

Ley N° 20.033 Art. 4º N° 7 D.O. 01.07.2005 LEY 20280 Art. 2º N° 4 D.O. 04.07.2008

Artículo 26.- Toda persona que inicie un giro o actividad gravada con patente municipal presentará, juntamente con la solicitud de autorización para funcionar en un local o lugar determinado, una declaración jurada simple acerca del monto del capital propio del negocio, para los efectos del artículo 24. Asimismo, en los casos que corresponda deberán efectuar la declaración indicada en el artículo anterior.

La municipalidad estará obligada a otorgar la patente respectiva en forma inmediata una vez que el contribuyente hubiere acompañado todos los permisos requeridos o la municipalidad hubiere verificado por otros medios el cumplimiento de aquellos, tanto de orden sanitario, como de emplazamiento según las normas de zonificación del Plan Regulador, de otros permisos que leyes especiales les exigieren, según sea el caso, y siempre que no sea necesario verificar condiciones de funcionamiento por parte de la Dirección de Obras de la municipalidad. Sin perjuicio de lo anterior, tratándose de patentes de profesionales y patentes de sociedades de profesionales, no se exigirá permiso alguno. Las limitaciones y autorizaciones señaladas no se aplicarán a la microempresa familiar. Con todo, sus actividades deberán sujetarse a lo dispuesto por el D.S. N° 977, de 1997, del Ministerio de Salud, que aprobó el Reglamento Sanitario de los Alimentos. Se entenderá por microempresa familiar aquella que reúna los siguientes requisitos:

- Que la actividad económica que constituya su giro se ejerza en la casa habitación familiar;
- Que en ella no laboren más de cinco trabajadores extraños a la familia, y
- Que sus activos productivos, sin considerar el valor del inmueble en que funciona, no excedan las 1.000 unidades de fomento.

La microempresa familiar señalada en el inciso segundo podrá desarrollar cualquier actividad económica lícita, excluidas aquellas peligrosas, contaminantes o molestas.

Para acogerse a los beneficios señalados, a los contemplados en los artículos 22 y 84 del D.L. N° 824, de 1974, Ley sobre Impuesto a la Renta, en los artículos 29 y siguientes del D.L. N° 825, de 1974, Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, y demás que favorezcan a la microempresa, el interesado deberá inscribirse en la municipalidad respectiva y acompañará una declaración jurada en la que afirme que es legítimo ocupante de la vivienda en que se desarrollará la actividad empresarial y que su actividad no produce contaminación. Si la vivienda es una unidad de un condominio, deberá contar con la autorización del Comité de Administración respectivo.

Sin perjuicio de lo señalado en el inciso segundo, la municipalidad deberá otorgar patente provisoria en forma inmediata al contribuyente cuando se cumplan los siguientes requisitos: a) Emplazamiento según las normas sobre zonificación del Plan Regulador; b) Se acompañe autorización sanitaria, en aquellos casos en que ésta sea exigida en forma expresa por el decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Salud, de 1989; c) En el caso de actividades que requieran autorización sanitaria de aquellas que no se encuentren señaladas en el citado decreto con fuerza de ley, el contribuyente sólo deberá acreditar haber solicitado la autorización correspondiente a la Autoridad Sanitaria, y d) Los permisos que exijan otras leyes especiales, según sea el caso.

Las municipalidades podrán otorgar patentes provisorias para el ejercicio de las actividades que deban cumplir con los requisitos señalados en las letras b) y d) del inciso precedente, sin que sea necesario exigir la autorización correspondiente, siempre que la actividad de que se trate esté incorporada en la ordenanza que se dicte al efecto. Las municipalidades sólo podrán incorporar en dicha ordenanza los tipos de actividades previamente autorizadas por la autoridad competente, la que deberá señalar, además, las características y condiciones que aquellas deben cumplir. Las municipalidades deberán exigir el cumplimiento del requisito de que se trate dentro de un plazo determinado, el cual no podrá exceder de un año contado desde la fecha en que se otorgue la patente provisoria.

En caso de que se rechazare la solicitud de autorización sanitaria a que se refiere la letra c) del inciso quinto o se rechazaren los permisos señalados en los incisos precedentes o hubiere vencido el plazo otorgado por la municipalidad para obtenerlos, la patente provisoria caducará de pleno derecho, debiendo el contribuyente cesar de inmediato sus actividades.

Cuando la actividad que vaya a realizar el contribuyente exigiere la verificación de condiciones de funcionamiento por parte de la Dirección de Obras de la municipalidad, esta verificación se hará dentro de los treinta días corridos siguientes al otorgamiento de la patente provisoria, debiendo manifestar la Dirección, dentro de dicho plazo, la existencia de observaciones y condiciones que deban cumplirse para otorgar la patente definitiva. En caso de que hubiera transcurrido el plazo antes señalado y la municipalidad no hubiera concurrido, o habiendo concurrido no encontrare observaciones, la patente extendida provisoriamente se convertirá por el solo ministerio de la ley, en definitiva, siempre que se hayan obtenido los permisos sanitarios correspondientes, debiendo la municipalidad extender la patente definitiva si fuere requerida al efecto. Asimismo, si existieren observaciones y éstas fueran subsanables, podrá la municipalidad declarar que la patente provisoria mantendrá dicho carácter por el tiempo que la Dirección de Obras le señale para cumplir con las exigencias que las disposiciones legales determinen, plazo que no podrá exceder de un año desde que la patente provisoria hubiere sido extendida. Asimismo, si las observaciones no fueren subsanables, o no hubieren sido subsanadas dentro del plazo dado por la municipalidad, la patente caducará de pleno derecho. Para los efectos de la clausura, la municipalidad podrá requerir el auxilio de la fuerza pública.

Sin perjuicio de lo señalado en el inciso anterior, en caso de que la causa que impidiera subsanar las observaciones fuere la existencia de una declaratoria de utilidad pública sobre el inmueble en que haya de realizarse la actividad de que se trate, y la Dirección de Obras Municipales haya negado la solicitud efectuada por el propietario según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 121 del decreto con fuerza de ley N° 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1976, Ley General de Urbanismo y Construcciones, la municipalidad deberá prorrogar la patente provisoria hasta que se cumpla el plazo de caducidad de dicha declaratoria. Al plazo anteriormente indicado deberá adicionarse, si fuere el caso, el plazo que la Dirección de Obras Municipales haya otorgado para subsanar las observaciones que haya efectuado, de acuerdo a lo señalado en el inciso anterior.

En caso de que la autorización sanitaria se haya obtenido en forma tácita, en aplicación de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 7° del Código Sanitario, el contribuyente que solicita la patente deberá acompañar una declaración jurada indicando que la autoridad sanitaria no se pronunció dentro del plazo legal y acompañar además el documento que acredite haber hecho la solicitud sanitaria de que se trata. Al que falseare la información a que se refiere este inciso o no cesare sus actividades cuando la patente hubiere caducado se le aplicarán las sanciones establecidas en el Título X de esta ley, sin perjuicio de las demás que sean aplicables por realizar declaraciones juradas falsas y por el incumplimiento de las normas sanitarias.

En los casos de los incisos anteriores y para empresas que acrediten que su capital efectivo no excede de cinco mil unidades de fomento, las municipalidades podrán eximir del pago de las patentes provisorias u otorgar plazos para el pago de estas, de hasta doce cuotas mensuales reajustables. Las condiciones para otorgar exenciones o facilidades de pago de patentes provisorias se definirán a través de ordenanzas, las que en ningún caso podrán establecer diferencias arbitrarias entre beneficiarios que desarrollen la misma actividad económica o que participen en el mismo sector o zona geográfica.

La exención corresponderá al año que dure la patente provisoria.

NOTA LEY 19749 Art. único N° 1 A) D.O. 25.08.2001 Ley N° 19.749 Art. único N° 1 B) D.O. 25.08.2001 Ley 20494 Art. 1 N° 1 b) D.O. 27.01.2011

NOTA: El artículo único de la Ley N° 20.031, publicada el 08.07.2005, interpreta la presente norma, en el sentido de que, entre las autorizaciones que las microempresas familiares deben obtener de acuerdo a este artículo, para los efectos de obtener una patente municipal, no se incluye ni se ha debido incluir previamente el permiso de construcción ni la recepción definitiva de las obras constitutivas de la casa habitación familiar en la cual se ejerce la actividad económica que constituye su giro.

Artículo 26 bis.- Los trabajos que se ejecuten por las microempresas familiares, por encargo de terceros, se entenderán, para todos los efectos legales, que se realizan por cuenta de quien los encarga.

LEY N° 19.749 Art. único N° 2 D.O. 25.08.2001

Artículo 27.- Sólo están exentas del pago de la contribución de patente municipal las personas jurídicas sin fines de lucro que realicen acciones de beneficencia, de culto religioso, culturales, de ayuda mutua de sus asociados, artísticas o deportivas no profesionales y de promoción de intereses comunitarios.

Artículo 28.- En aquellas comunas en que se encuentren ubicados balnearios o lugares de turismo, las municipalidades podrán otorgar patentes temporales hasta por cuatro meses para el funcionamiento de negocios o actividades gravadas conforme al artículo 23.- de esta ley, incluidas las de expendios de bebidas alcohólicas.

El valor de las patentes, por el período en que se otorguen en cada año o temporada, será del cincuenta por ciento del valor de la patente ordinaria.

El Presidente de la República determinará los balnearios y lugares de turismo, en que se podrá otorgar esta clase de patente para el expendio de bebidas alcohólicas.

Artículo 29.- El valor fijado conforme al artículo 24.- corresponde a la patente de doce meses comprendidos entre el 1° de julio del año de la declaración y el 30 de junio del año siguiente.

Estarán exentos de todo impuesto o derecho municipal, los instrumentos que los contribuyentes deben presentar para el otorgamiento de patentes, tales como declaraciones, copias de balances, quedando, por tanto, prohibido cualquier cobro distinto del valor fijado en el artículo 24.

La patente se podrá pagar al contado o en dos cuotas iguales, en la municipalidad respectiva, dentro de los meses de julio y enero de cada año.

Si la patente se pagare en dos cuotas, el valor de la segunda se reajustará en la misma proporción en que haya variado el Índice de Precios al Consumidor en el período comprendido entre el 1° de junio y el 30 de noviembre inmediatamente anterior.

Si un contribuyente se estableciere después del 31 de diciembre pagará el cincuenta por ciento del valor de la patente.

Asimismo, los contribuyentes, con excepción de los señalados en el artículo 32, que cambien de domicilio su casa matriz o sucursal, pagarán la respectiva patente comercial en la municipalidad correspondiente al nuevo domicilio, a contar del semestre siguiente al de su instalación. Para tal efecto, deberán comunicar dicha situación a la municipalidad del nuevo domicilio, dentro de los 30 días corridos siguientes al de la instalación, exhibiendo la patente pagada en la municipalidad de origen por el período semestral respectivo y un certificado emitido por la misma, en donde conste que no mantiene deuda pendiente por este concepto. En el caso de existir deuda, no se otorgará patente definitiva o provisoria, mientras no se regularice dicha situación ante la municipalidad respectiva.

Ley N° 20.033 Art. 4º N° 8 D.O. 01.07.2005

Artículo 30.- Si un establecimiento cambiare de dominio, el nuevo dueño deberá hacer anotar la transferencia en el rol respectivo.

El adquirente pagará por concepto de patente por el período semestral que esté corriendo una contribución de monto igual a la que está girada o corresponda girar por el negocio transferido, rigiendo las normas generales respecto de los períodos siguientes.

Artículo 31.- Serán responsables del pago de la patente, además de los propietarios de los establecimientos o negocios sujetos a dicho pago, los administradores o regentes de los mismos, aun cuando no tengan nombramiento o mandato constituido en forma legal.

Artículo 32.- Las personas que ejerzan profesiones liberales o cualquier otra profesión u ocupación lucrativa de acuerdo con la definición del artículo 42.-, N° 2 del Decreto Ley N° 824.-, de 1974, pagarán su patente anual sólo en la comuna donde tengan instalada su consulta, estudio u oficina principal. Dicha patente las habilitará para ejercer en todo el territorio nacional.

Las personas a que se refiere este artículo pagarán como patente única anual el equivalente a una unidad tributaria mensual.

Artículo 33.- Las patentes de los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas, serán clasificadas y otorgadas en la forma que determina la Ley N° 19.925.-, sin perjuicio de quedar afectos a la contribución del artículo 24.- de la presente ley.

Artículo 34.- El comprador, usufructuario, sucesor u ocupante a cualquier título, de un establecimiento, negocio o giro gravado con contribución de patentes, responderá del pago de las patentes morosas que se adeudaren.

5.- Recursos Municipales por Concesiones, Permisos o Pagos de Servicios Derechos Municipales establecidos en los Art. 40 al Art. N° 42 del DL 3.063

Artículo 40.- Llámense derechos municipales las prestaciones que están obligadas a pagar a las municipalidades, las personas naturales o jurídicas de derecho público o de derecho privado, que obtengan de la administración local una concesión o permiso o que reciban un servicio de las mismas, salvo exención contemplada en un texto legal expreso.

Artículo 41.- Entre otros servicios, concesiones o permisos por los cuales están facultadas las municipalidades para cobrar derechos, se contemplan especialmente los siguientes:

1.- Los que se prestan u otorgan a través de la unidad a cargo de obras municipales, relativos a urbanización y construcción y que se regulan, en cuanto a su naturaleza y monto de las prestaciones exigibles, por la ley general del ramo, su ordenanza general y las ordenanzas locales. Las tasas de los derechos establecidas en el primero de los textos citados son las máximas que pueden cobrarse pudiendo las municipalidades rebajarlas.

2.- Ocupaciones de la vía pública, con mantención de escombros, materiales de construcción, andamios y cierres, etc.

3.- Extracción de arena, ripio u otros materiales, de bienes nacionales de uso público, o desde pozos lastreiros ubicados en inmuebles de propiedad particular.

4.- Instalaciones o construcciones varias en bienes nacionales de uso público.

5.- Los permisos que se otorgan para la instalación de publicidad en la vía pública, o que sea vista u oída desde la misma, en conformidad a la Ordenanza Local de Propaganda y Publicidad. El valor correspondiente a este permiso se pagará anualmente, según lo establecido en la respectiva Ordenanza Local. En todo caso, los municipios no podrán cobrar por tales permisos, cuando se trate de publicidad que sólo dé a conocer el giro

de un establecimiento y se encuentre adosada a la o las edificaciones donde se realiza la actividad propia del giro.

Las normas para regular los estándares técnicos de diseño y emplazamiento para la instalación de la publicidad a que se refieren los acápites anteriores serán fijadas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, a la cual deberán ceñirse las respectivas ordenanzas locales sobre propaganda y publicidad.

Las municipalidades deberán publicar semestralmente, en lugares visibles de sus dependencias y estar disponibles para su consulta por cualquier vecino, los listados de los permisos de propaganda otorgados en la comuna, ordenados por vías públicas, con identificación de sus titulares y valores correspondientes a cada permiso.

Estos valores se pagarán en la misma época en que corresponde enterar las patentes del **artículo 24.-, aplicándose las normas contenidas en el artículo 29**. En el caso de altoparlantes las municipalidades estarán facultadas para negar o poner término discrecionalmente a los permisos que se otorguen para este medio de propaganda.

6.- Examen de conductores y otorgamiento de licencia de conducir:

a) De vehículos motorizados.

b) De otros vehículos.

7.- Transferencia de vehículos con permisos de circulación, 1,5% sobre el precio de venta, teniendo como mínimo el precio corriente en plaza que determine el Servicio de Impuestos Internos, según lo establecido en la letra a) del artículo 12, salvo prueba en contrario. El pago del derecho mencionado se efectuará en cualquiera de los bancos e instituciones financieras autorizados para recaudar tributos, al momento de celebrarse el contrato de compraventa, y será de cargo del vendedor, salvo pacto en contrario. El Servicio de Tesorerías deberá incorporar al Fondo Común Municipal las cantidades recaudadas por este concepto. Los notarios y oficiales civiles que autoricen la transferencia deberán exigir previamente la acreditación del pago del último permiso de circulación y estarán facultados para emitir el giro correspondiente.

8.- Comerciantes ambulantes.

LEY 20280 Art. 2º Nº 7 D.O. 04.07.2008 LEY 20280 Art. 2º Nº 8 D.O. 04.07.2008 LEY 20033 Art. 4º Nº 12 b) D.O. 01.07.2005 LEY 19704 Art. 2º Nº 10 D.O. 28.12.2000 LEY 20237 Art. 1º Nº 2 D.O. 24.12.2007

Artículo 42.- Los derechos correspondientes a servicios, concesiones o permisos cuyas tasas no estén fijadas en la ley o que no se encuentren considerados específicamente en el artículo anterior o relativos a nuevos servicios que se creen por las municipalidades, se determinarán mediante ordenanzas locales. Igual procedimiento se aplicará para la modificación o supresión de las tasas en los casos que proceda.

Las ordenanzas a que se refiere este artículo se publicarán en el Diario Oficial o en la página web de la municipalidad respectiva o en un diario regional de entre los tres de mayor circulación de la respectiva comuna, en el mes de octubre del año anterior a aquel en que comenzarán a regir, salvo cuando se trate de servicios nuevos, caso en el cual se publicarán en cualquier época, comenzando a regir el primer día del mes siguiente al de su publicación.

La facultad conferida en el inciso primero de este artículo es sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 29.- y en el último inciso del artículo 12.

En todo caso, en el ejercicio de esta facultad, las municipalidades deberán observar criterios de simplificación, tanto en favor del expedito cumplimiento por parte de los contribuyentes, concesionarios, usuarios o permisionarios, como en beneficio de una cómoda y económica recaudación y administración de los recursos.

Ley N° 20.033 Art. 4º N° 13 a y b) D.O. 01.07.2005

6.- Sanciones y Multas a Beneficio Municipal, Art. N° 49 al Art. N° 58, del DL 3.063.

Artículo 49.- El propietario o conductor de un vehículo que fuere sorprendido sin haber pagado el permiso de circulación o con dicho permiso vencido, **incurrirá en una multa de hasta el 35% de lo que corresponda pagar por ese concepto.**

Artículo 50.- La persona que al solicitar o renovar el permiso de circulación de un vehículo motorizado, falseare los datos relativos a la entidad del dueño o las características, especificaciones y, en general, cualquier otro antecedente del vehículo que corresponda considerar para los efectos de aplicar los impuestos a que se refiere este decreto ley, será sancionada, sin perjuicio de las penas que procedan conforme a otras disposiciones legales, **con una multa equivalente al triple del valor del impuesto por permiso de circulación, a beneficio municipal.**

Artículo 51.- El propietario de un vehículo que llevare una placa de matrícula o distintivo otorgados a otro vehículo, **será castigado con una multa equivalente al 200% del valor del permiso de circulación que corresponda al vehículo.**

Lo anterior es sin perjuicio de las acciones penales que procedieren.

Artículo 52.- Los contribuyentes a que se refiere el artículo 24.- que no hubieren hecho sus declaraciones dentro de los plazos establecidos por la presente ley, **pagarán a título de multa un cincuenta por ciento sobre el valor de la patente**, la que se cobrará juntamente con esta última.

Artículo 53.- El contribuyente cuya declaración constituyere engaño respecto al monto de su capital propio, o que adulterare o se negare a proporcionar los antecedentes de que tratan los artículos 24.- y 25, será sancionado **con una multa de hasta el 200% del valor que correspondiere a la patente respectiva.**

El contribuyente que entregare declaraciones falsas respecto de las autorizaciones sanitarias señaladas en el artículo 26 o no cesare sus actividades cuando la patente hubiere **caducado será castigado con una multa de hasta el 200% del valor de la patente, sin perjuicio de lo que dispongan las demás normas de este Título, en lo que sean aplicables.**

Ley N° 20.494 Art. 1 N° 3 D.O. 27.01.2011

Artículo 54.- Dictada la resolución condenatoria, en los casos del artículo precedente, el juez enviará copia de ella a la municipalidad, para los efectos pertinentes.

Artículo 55.- Las sanciones a que se refieren los artículos precedentes podrán hacerse efectivas contra cualquiera de las personas a que se refiere el artículo 31.- de la presente ley.

Lo mismo será aplicable a los administradores de hoteles o establecimientos similares, cuando se compruebe el ejercicio público en esos lugares, de cualquier actividad gravada con patente, sin contar con la correspondiente autorización municipal.

Artículo 56.- Las infracciones a la presente **ley no sancionadas especialmente serán castigadas con una multa de hasta el equivalente a tres unidades tributarias mensuales.**

Artículo 57.- De todas las infracciones contempladas en las disposiciones que preceden, conocerán en la forma ordinaria los juzgados de policía local o los que los reemplacen.

Artículo 58.- La mora en el pago de la contribución de la patente de cualquier negocio, giro o establecimiento sujeto a dicho pago, facultará al alcalde para decretar la inmediata clausura de dicho negocio o establecimiento, por todo el tiempo que dure la mora y sin perjuicio de las acciones judiciales que correspondiere ejercitar para obtener el pago de lo adeudado.

Del mismo modo, podrá el alcalde decretar la clausura de los negocios sin patente o cuyos propietarios no enteren oportunamente las multas que les fueren impuestas en conformidad con los artículos precedentes.

La violación de la clausura decretada por el alcalde será sancionada con una **multa de hasta el equivalente a cinco unidades tributarias mensuales** cada vez que sea sorprendido abierto el local o ejerciendo el giro.

Artículo 58 bis.- Las propiedades abandonadas, con o sin edificaciones, ubicadas en áreas urbanas, pagarán, a título de multa a beneficio municipal, **el 5% anual calculado sobre el avalúo fiscal total de la propiedad.**

Se entenderá por propiedad abandonada, el inmueble no habitado que se encuentre permanentemente desatendido ya sea por falta de cierros, protecciones adecuadas, aseo o mantención, o por otras circunstancias manifiestas de abandono o deterioro que afecten negativamente su entorno inmediato.

Las municipalidades estarán facultadas para declarar como "propiedad abandonada" a los inmuebles que se encuentren en tal situación, mediante decreto alcaldicio fundado. Dicho decreto deberá ser notificado al propietario del inmueble afectado, a fin de que ejerza, si procediere, el recurso de reclamación que prevé la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, y, además, publicado en la página web de la respectiva municipalidad y, en caso de no contar con ella, en el portal de internet de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Un extracto del decreto, con la individualización del propietario y la ubicación del inmueble, deberá publicarse en un diario regional de circulación en la respectiva comuna o, en su defecto, en uno de circulación nacional. Si el propietario no fuere habido, la publicación en el diario hará las veces de notificación.

Asimismo, una vez decretada la calidad de "propiedad abandonada", las municipalidades estarán facultadas para intervenir en ella, pero sólo con el propósito de su cierre, higiene o mantención general.

El costo que las obras y las publicaciones referidas en el inciso anterior impliquen para el municipio será de cargo del propietario, pudiendo el municipio repetir en contra de éste. La aplicación de lo dispuesto en este artículo se regulará mediante reglamento expedido a través del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

Lo dispuesto en el presente artículo también se aplicará por las municipalidades tratándose de los bienes raíces regulados en el artículo 8º de la ley Nº 17.235, que se encuentren en similares condiciones de abandono. En el

caso de pozos lastreros, se les considerará abandonados cuando no cuenten con un plan de manejo y cierre debidamente autorizado o, teniéndolo, no lo cumplan en los términos aprobados, en cuyo caso la multa a que se refiere el inciso primero será de un 10% anual.

LEY 20033 Art. 4º Nº 15 D.O. 01.07.2005 LEY 20280 Art. 2º Nº 9 a) D.O. 04.07.2008 LEY 20280 Art. 2º Nº 9 b) D.O. 04.07.2008 LEY 20280 Art. 2º Nº 9 c) D.O. 04.07.2008

7.- Multas, Art. N° 114, de Ley 18.290

A- Circular por una autopista urbana sin contrato TAG activo o Pase Diario Único (medio de cobro alternativo)

B- Circular por una autopista con el dispositivo TAG inhabilitado.

Ambas acciones corresponden a una Infracción Grave de Tránsito y llevan como consecuencia la generación de una multa que va **desde 1 a 1,5 UTM**.



www.sistemaspublicos.cl
República 701, Santiago