



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**ESTUDIO EXPLORATORIO DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN
FINANCIERA MUNICIPAL**

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERO CIVIL INDUSTRIAL

PABLO GALAZ PAINECURA

**PROFESOR GUÍA:
JOSÉ MARCELO HENRÍQUEZ DÍAZ**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
JOSÉ INOSTROZA LARA
ALBERTO CABEZAS BULLEMORE**

**SANTIAGO DE CHILE
OCTUBRE 2012**

RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR AL
TÍTULO DE INGENIERO CIVIL INDUSTRIAL
POR: PABLO GALAZ PAINECURA
FECHA: 24/09/12
PROF. GUÍA: SR. MARCELO HENRÍQUEZ DÍAZ

ESTUDIO EXPLORATORIO DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

El siguiente trabajo corresponde a un estudio exploratorio sobre buenas prácticas en la gestión financiera municipal. Su alcance se acota a tres ámbitos donde es interesante levantar experiencias: impuesto territorial, derechos de aseo y servicios deportivos. Entre los objetivos se encuentra i) desarrollar un diagnóstico de los ingresos municipales, ahondando en los ámbitos seleccionados; ii) explorar y caracterizar tres buenas prácticas (una por ámbito) en municipios previamente seleccionados; y iii) proponer criterios para la transferencia de estas prácticas.

Los antecedentes muestran que el 60% de las comunas tienen baja autonomía y el 56% una alta dependencia en la gestión de ingresos permanentes (autonomía del gasto). Pese a ello, la literatura consultada permite plantear como hipótesis de trabajo que los municipios tienen potencial para implementar prácticas en pos de sobrellevar las restricciones que condicionan dicha gestión financiera municipal. La metodología contempla la aplicación de un instrumento único de levantamiento de buenas prácticas en municipios donde, a juicio experto, puede existir evidencia experiencias destacadas. Las prácticas exploradas son “Integración de la Información sobre Impuesto Territorial” en la Municipalidad de Santo Domingo; “Gestión de Cobranza por Derechos de Aseo vía Impuesto Territorial” en la Municipalidad de San Miguel; y “Gestión de Servicios Deportivos” en la Municipalidad de Providencia.

A partir de la exploración realizada, se encuentra que la integración de información que ejecuta Santo Domingo tiene por objetivo darle al municipio un rol activo como “fiscalizador” sobre los antecedentes de los predios de la comuna a fin de percibir los niveles correctos de ingresos que, por ley, se debiesen recibir. En lo que respecta a San Miguel, la práctica se traduce en un Convenio de Cooperación que busca apoyar administrativa y logísticamente a Tesorería General de la República en actividades de cobranza y recaudación a fin de disminuir los niveles de morosidad que tiene la comuna en el pago de contribuciones y derechos de aseo. Y en Providencia, se tiene como práctica la implementación de modelo de gestión deportiva que considera el diseño y la operación servicios deportivos de calidad para posicionar el deporte como un medio para mejorar la salud y calidad de los habitantes de la comuna. En las tres prácticas se corrobora que i) son resultado un largo proceso (entre 10 y 12 años), ii) el liderazgo de los alcaldes fue clave para potenciar la implementación de soluciones prácticas acordes a las características de cada municipio, iii) las personas y funciones son trascendentales considerando la existencia de actividades de análisis y coordinación que distan de ser procesos automatizados, iv) se necesitan recursos financiero tanto para la habilitación de los municipios tanto para la implementación como operación de las prácticas, v) ausencia de incentivos en el diseño de las experiencias, y vi) dificultad en la definición de una línea base para su evaluación.

Finalmente, la transferencia de estas prácticas requieren i) una formalización que sea flexible en cuanto a las características de los municipios “receptores” (principalmente, en lo que respecta al capital humano y recursos financieros disponibles), ii) plantear indicadores que permitan medir y dar visibilidad a los resultados, y iii) evaluar la posibilidad de aprovechar potenciales sinergias de gestión al integrar dos prácticas en una, o bien al generar una relación colaborativa entre municipios para reducir el coste de actividades costosas.

Este trabajo fue soportado totalmente por el Proyecto "Sistema de Gestión del Conocimiento para la Transferencia de Innovaciones y Buenas Prácticas de Gestión entre Gobiernos Locales", D10I 1034, correspondiente Fondo de Fomento Científico y Tecnológico (FONDEF) de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT).

TABLA DE CONTENIDOS

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1.1 | MOTIVACIÓN | 1 |
| 1.2 | ESTRUCTURA DEL INFORME | 2 |
| 1.3 | OBJETIVOS | 3 |
| 1.3.1 | Objetivo General | 3 |
| 1.3.2 | Objetivos Específicos | 3 |
| 1.4 | ALCANCES | 3 |
| 1.5 | PROYECTO FONDEF “COLABORACIÓN PÚBLICA” | 4 |
| 2 | MARCO CONCEPTUAL | 6 |
| 2.1 | IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS LOCALES | 6 |
| 2.1.1 | Dimensiones constitutivas de la descentralización | 6 |
| 2.1.2 | Funciones a descentralizar de la dimensión fiscal | 7 |
| 2.1.3 | Provisión de bienes públicos | 9 |
| 2.2 | PRÁCTICAS | 9 |
| 2.2.1 | ¿Qué son las prácticas? | 10 |
| 2.2.2 | Buenas prácticas | 12 |
| 2.2.3 | Buenas prácticas en gestión pública y su promoción | 13 |
| 2.2.4 | Proceso para tratar buenas prácticas | 15 |
| 2.3 | CONSTRUCCIÓN, TRANSFORMACIÓN Y FLUJO DE CONOCIMIENTO | 16 |
| 2.3.1 | Construcción | 17 |
| 2.3.2 | Transformación y flujo | 18 |
| 2.4 | CONCEPTOS A CONSIDERAR EN EL ESTUDIO | 19 |
| 3 | METODOLOGÍA | 21 |
| 3.1 | EXPLORACIÓN Y RECOPIACIÓN DE ANTECEDENTES | 21 |
| 3.2 | DISEÑO ESTRUCTURADO DE EXPLORACIÓN | 21 |
| 3.3 | DESARROLLO CUALITATIVO DE LA INVESTIGACIÓN | 22 |
| 3.4 | SÍNTESIS Y CRITERIOS RELEVANTES DE TRANSFERIBILIDAD | 23 |
| 4 | ANTECEDENTES | 25 |
| 4.1 | DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE: CONTEXTO Y DESAFÍOS | 25 |
| 4.2 | FINANCIAMIENTO MUNICIPAL: FUENTES DE INGRESOS Y AUTONOMÍA | 26 |
| 4.2.1 | Fuentes de Ingresos | 27 |
| 4.2.2 | Ingresos Propios Permanentes | 29 |
| 4.2.3 | Fondo Común Municipal | 30 |
| 4.2.4 | Heterogeneidad financiera: Evidencia de baja autonomía | 31 |
| 4.3 | DESCRIPCIÓN DE ÁMBITOS DE BUENAS PRÁCTICAS | 33 |
| 4.3.1 | Ingresos por participación en impuesto territorial | 33 |
| 4.3.2 | Ingresos por derechos de aseo | 40 |
| 4.3.3 | Ingresos por servicios deportivos | 43 |
| 4.4 | DIAGNÓSTICO Y ASPECTOS RELEVANTES DE LAS ÁREAS DE ESTUDIO | 44 |
| 4.4.1 | Diagnóstico | 44 |
| 4.4.2 | Aspectos relevantes de las áreas de estudio | 45 |
| 5 | DISEÑO ESTRUCTURADO DE EXPLORACIÓN | 47 |
| 5.1 | DEFINICIÓN DE LAS BUENAS PRÁCTICAS | 48 |
| 5.1.1 | Definición de los ámbitos de buenas prácticas | 48 |
| 5.1.2 | Levantamiento de buenas prácticas con expertos | 49 |
| 5.1.3 | Selección y validación de buenas prácticas | 49 |
| 5.1.4 | Municipios propuestos vía opinión experta | 50 |

| | | |
|---------------|---|------------|
| 5.2 | ANÁLISIS CUANTITATIVO DE ÁMBITOS DE BUENAS PRÁCTICAS..... | 50 |
| 5.2.1 | Clasificación de municipios | 51 |
| 5.2.2 | Análisis de ámbitos de buenas prácticas | 55 |
| 5.2.3 | Municipios propuestos vía análisis cuantitativo | 64 |
| 5.3 | MUNICIPIOS GENERADORES DE BUENAS PRÁCTICAS | 64 |
| 6 | DESCRIPCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS LEVANTADAS..... | 65 |
| 6.1 | INSTRUMENTO PARA EL LEVANTAMIENTO DE BUENAS PRÁCTICAS..... | 65 |
| 6.2 | LEVANTAMIENTO DE BUENAS PRÁCTICAS | 67 |
| 6.2.1 | Santo Domingo: Integración de la Información sobre Impuesto Territorial | 67 |
| 6.2.2 | San Miguel: Gestión de Cobranza de Derechos de Aseo vía Impuesto Territorial..... | 77 |
| 6.2.3 | Providencia: Gestión de Servicios Deportivos | 83 |
| 7 | PROPUESTAS SOBRE LA TRANSFERIBILIDAD DE LAS PRÁCTICAS | 93 |
| 7.1 | SÍNTESIS DE LAS BUENAS PRÁCTICAS LEVANTADAS..... | 93 |
| 7.2 | RECOMENDACIONES DE LOS ENTREVISTADOS | 95 |
| 7.3 | VALIDACIÓN DE LAS PRÁCTICAS | 97 |
| 7.4 | PROPUESTA DE TRANSFERENCIAS..... | 99 |
| 7.4.1 | ¿Qué transferir? | 99 |
| 7.4.2 | ¿Qué considerar? | 101 |
| 8 | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... | 104 |
| 8.1 | CONCLUSIONES | 104 |
| 8.1.1 | Ámbitos de buenas prácticas explorados..... | 104 |
| 8.1.2 | Buenas prácticas exploradas..... | 105 |
| 8.2 | RECOMENDACIONES PARA LA TRANSFERENCIA DE LAS PRÁCTICAS | 106 |
| 9 | BIBLIOGRAFÍA..... | 108 |
| 9.1 | DOCUMENTOS ESCRITOS | 108 |
| 9.2 | DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS | 109 |
| ANEXOS | | A-1 |
| | ANEXO ASPECTOS CONCEPTUALES | A-1 |
| | ANEXO ANTECEDENTES | A-2 |
| | ANEXO DISEÑO ESTRUCTURADO DE EXPLORACIÓN | A-7 |
| | ANEXO DESCRIPCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS LEVANTADAS..... | A-15 |

1 INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al informe final del estudio exploratorio sobre “Prácticas y Factores que Afectan los Niveles de Ingresos a Nivel Municipal”. Dicho estudio es parte del proyecto FONDEF “Sistema de Gestión del Conocimiento para Transferencia de Innovaciones y Buenas Prácticas de Gestión entre Gobiernos Locales”, a cargo del Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Civil Industrial de la Universidad de Chile.

1.1 MOTIVACIÓN

Recurrentemente se propone que la descentralización permite al Estado alcanzar mayor eficiencia en la asignación de recursos a través de la delegación de funciones específicas a los gobiernos subnacionales. Esto supone capacidad social e institucional para definir las preferencias por bienes y servicios de cada localidad. En este contexto, la teoría resalta la importancia de tener una capacidad de gestión que entregue respuestas satisfactorias a las demandas por servicios locales. Y ello, inevitablemente, se traduce en la necesidad de un manejo eficiente de los recursos tanto monetarios como administrativos y políticos.

Sin perjuicio de lo anterior, en la práctica existen factores y características, tanto locales como nacionales, que hacen complejo entender y caracterizar las dinámicas y relaciones que existen en la gestión pública de los recursos fiscales, hecho propio de un sistema complejo. Y el contexto chileno no es ajeno a ello.

La literatura revisada devela que Chile posee una descentralización fiscal de orden media-baja. Los ingresos locales representan sólo el 7,5% del total de ingresos fiscales, valor lejano a Finlandia, Dinamarca, Islandia, Japón o Suecia, que superan ampliamente el 20%.

Por otro lado, los antecedentes recopilados para el año 2011 muestran que cerca del 70% de los ingresos municipales en Chile correspondieron a Ingresos Propios Permanentes (IPP, 41%) y Fondo Común Municipal (FCM, 29%). Si bien esta composición puede ser entendida como la representación de un municipio promedio del país, existe una gran heterogeneidad financiera que se esconde detrás. El 60% de las comunas tienen bajo nivel de autonomía (porcentaje de IPP bajo el promedio), y el 56% un alto nivel de dependencia (porcentaje de FCM mayor al promedio). Por lo tanto, si bien estos son ingresos donde los municipios tienen autonomía sobre qué gastarlos, los municipios tienen poca incidencia en la determinación de dichas fuentes, restringiéndose a tomar un rol de “receptores”, y no como “gestores de ingresos”.

Pregunta: ¿por qué no aumentar los recursos entregados a los municipios desde el gobierno central? Un argumento es porque mayores recursos no implican, necesariamente, que la gestión municipal mejore en la persecución de sus objetivos en áreas que le son competentes (como servicios comunitarios, territoriales, sociales y recreativos, entre otros). Bajo esta idea, una posible solución conlleva a diseñar e implementar los incentivos correctos para que i) aumenten los recursos, y ii) se mejore la gestión financiera.

En este contexto, a partir del juicio de expertos, en Chile existen municipios donde se han desarrollado acciones, acordes a las características individuales de cada uno, que han mejorado niveles de ingresos y han mantenido los beneficios en el tiempo. Por tanto, es de gran interés e importancia poder levantar estas experiencias a fin de poder transferirlas a otros municipios.

Dicho lo anterior, el presente trabajo corresponde a una estadio exploratorio que tiene como intención final identificar y caracterizar tres buenas prácticas de gestión financiera municipal que permitan aumentar los ingresos locales mediante la optimización de los recursos disponibles y el conocimiento adquirido en el tiempo.

Para dichos efectos, la metodología considera la exploración de las siguientes prácticas: “Integración de la Información sobre Impuesto Territorial” en la Municipalidad de Santo Domingo; “Gestión de Cobranza por Derechos de Aseo vía Impuesto Territorial” en la Municipalidad de San Miguel; y “Gestión de Servicios Deportivos” en la Municipalidad de Providencia.

A partir de la información levantada en dichos municipios se caracteriza cada práctica en los aspectos más relevantes:

- Contexto organizacional
- Problema a solucionar
- Solución planteada
- Consolidación de la prácticas y actividades claves
- Resultados
- Problemas de implementación
- Ámbitos de gestión involucrados

Con esta información se procede a plantear propuestas para la transferencia de las prácticas estudiadas. El objetivo es establecer lineamientos generales sobre lo que se debe considerar para que dicha labor genere resultados positivos.

1.2 ESTRUCTURA DEL INFORME

La estructura del informe considera 9 capítulos, considerando esta introducción y la bibliografía consultada, más un anexo con información complementaria. El capítulo 2 presenta aspectos conceptuales sobre la importancia de los ingresos municipales, así como la caracterización de buenas prácticas como fuentes de construcción, transformación y canalización de conocimiento. El capítulo 3 presenta la metodología a través de la cual se pretende abordar la exploración de las prácticas, definiendo fases del estudio y los productos que se pretenden obtener. Posteriormente, el capítulo 4 presenta los antecedentes levantados para elaborar un diagnóstico sobre la realidad financiera municipal y los ámbitos de buenas prácticas explorados (impuesto territorial, derechos de aseo y servicios deportivos). Estas tres secciones tienen como objetivo definir los principales ejes que guían la presente investigación, de orden exploratorio.

Luego, el capítulo 5 muestra el diseño estructurado de exploración, que tiene por objetivo principal determinar la muestra de municipios a explorar.

Posteriormente, el capítulo 6 corresponde a la descripción las buenas prácticas levantadas, considerando los aspectos más relevantes que las caracterizan. Seguido de ello, el capítulo 7 contiene una propuesta sobre lo que se recomienda transferir, así como los aspectos que deben ser considerados al momento de replicar las prácticas estudiadas.

Finalmente, el capítulo 8 corresponde a las principales conclusiones de estudio.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo General

Explorar, analizar y sintetizar prácticas y factores que expliquen diferencias en la captación de ingresos entre municipalidades chilenas en los ámbitos de impuesto territorial, derechos de aseo y servicios deportivos.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Desarrollar un diagnóstico sobre los ingresos municipales a partir de aspectos conceptuales y antecedentes levantados de fuentes secundarias, ahondando en los ámbitos de impuesto territorial, derechos de aseo y servicios deportivos.
- Explorar y caracterizar tres buenas prácticas (una por ámbito seleccionado) en municipios previamente seleccionados mediante criterio experto y evaluación cuantitativa.
- Proponer criterios para la transferencia de las prácticas seleccionadas.

1.4 ALCANCES

Los siguientes alcances describen los límites a los que se acota el estudio, ya sea por razones prácticas o por objetivos del mismo.

- Se estudiarán los siguientes ámbitos de ingresos y buenas prácticas.
 - Impuesto territorial: “Integración de la Información sobre impuesto territorial”
 - Derechos de aseo: “Gestión de cobranza por derechos de aseo”.
 - Servicios deportivos: “Gestión de servicios deportivos”
- Tanto los ámbitos de ingresos a explorar, así como las buenas prácticas relacionadas, son *inputs* de este trabajo. Sin perjuicio de ello, el capítulo 5 considera una breve descripción del proceso llevado a cabo para identificar los ámbitos y prácticas de interés¹.
- La exploración se remitirá solamente a la experiencia de los municipios seleccionados para dichos fines. Otros actores relevantes no son considerados dados los plazos que considera el presente estudio.
- No se considera una medición cuantitativa del impacto de cada práctica. Si bien el tema es atingente, sus alcances requieren de información que no fue posible obtener.
- El levantamiento de las prácticas considera sólo la descripción de las mismas, sin una formalización de ellas.
- Las recomendaciones para la transferencia de buenas prácticas son de orden estratégico.
- La propuesta para la transferencia de prácticas no considera recomendaciones sobre cambios normativos o legales.

¹ Recordar que la presente investigación es parte del proyecto FONDEF “Sistema de Gestión del Conocimiento para la Transferencia de Innovaciones y Buenas Prácticas de Gestión entre Gobiernos Locales”, a cargo del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile.

1.5 PROYECTO FONDEF “COLABORACIÓN PÚBLICA”

A modo de fijar antecedentes para el lector, a continuación se detalla brevemente las principales características del Proyecto FONDEF en el cual se contextualiza el presente estudio. Se destaca que el autor del presente trabajo participó de todas las instancias donde se trabajó con expertos en finanzas municipales. Entre ellas destaca la definición de los ámbitos de buenas prácticas y las prácticas en cuestión, elección de municipios a explorar y la validación de las experiencias exploradas.

Cuadro 1.1: Antecedentes del Proyecto FONDEF “Colaboración Pública”

| CARACTERÍSTICAS | DESCRIPCIÓN |
|---------------------------------------|--|
| NOMBRE DEL PROYECTO | “Sistema de Gestión del Conocimiento para Transferencia de Innovaciones y Buenas Prácticas de Gestión entre Gobiernos Locales”; denominado también, “Colaboración Pública” |
| BENEFICIARIO | Universidad de Chile, a través del Centro de Sistema Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial |
| MANDANTE Y ASOCIADOS | <ul style="list-style-type: none"> - Subsecretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE (Mandante) - Ministerio de Salud, MINSAL (Asociado) - Asociación Chilena de Municipalidad, ACHM (Asociado) |
| BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO | <p><i>“En las últimas dos décadas, Chile ha potenciado el rol de los municipios como responsables de la entrega de servicios para la ciudadanía (aproximadamente 75). Sin embargo, esto no ha sido acompañado de una adecuada provisión de recursos financieros, humanos o capacidades de gestión.</i></p> <p><i>Por otra parte, la red de municipios se caracteriza por su alta heterogeneidad en cuanto a las capacidades con las que cuentan. Por ejemplo, la Municipalidad de Maipú cuenta con 2.972 funcionarios, mientras que la I.M. de Timaukel con apenas 3. Esto redundo en grandes diferencias en la calidad, eficiencia y eficacia de los servicios entregados.</i></p> <p><i>Si bien en los resultados de la labor municipal influyen características extrínsecas (geográficas, socio-demográficas, otras) o asimetrías en ingresos financieros, las que no pueden ser intervenidas con herramientas de gestión, también influyen aspectos como la escasa transferencia de conocimientos intra e inter municipios, lo que sí puede ser abordado utilizando herramientas de gestión diseñadas acorde a la realidad, restricciones y recursos municipales.</i></p> <p><i>Considerando lo anterior este proyecto propone la implementación de un sistema institucionalizado, eficaz, permanente y sustentable de identificación y transferencia de innovaciones y mejores prácticas, sistemas y procedimientos de gestión entre las diferentes unidades locales de prestación de servicios municipales a la ciudadanía, basado en la gestión del conocimiento.</i></p> <p><i>Chile ha desarrollado iniciativas parciales para difundir mejores prácticas entre municipios mediante folletos impresos o páginas web, pero que no se han institucionalizado o no han tenido un proceso sustentable.</i></p> <p><i>Por último, para la efectividad de un sistema de gestión del conocimiento y de transferencia de mejores prácticas, es fundamental la existencia de múltiples unidades que realicen labores similares pero con diferente efectividad. Es necesario aprender qué explica esas diferencias y cómo poder transferir las mejores prácticas. En una primera etapa, y a modo de piloto, este proyecto se focalizará en el sistema de atención primaria de salud, dependiente de los</i></p> |

| CARACTERÍSTICAS | DESCRIPCIÓN |
|------------------------------|---|
| | <i>municipios.²</i> (Página 2 de la Sección “1. Síntesis del Proyecto” del Formulario de Presentación del Proyecto). |
| OBJETIVO GENERAL | Incrementar significativamente la transferencia de conocimiento efectivo y experiencias entre gobiernos municipales, provocando la optimización en su gestión y mejorando la efectividad y eficiencia en los servicios prestados por éstos. |
| OBJETIVOS ESPECÍFICOS | <ul style="list-style-type: none"> - Generar la metodología, institucionalidad, procedimientos e incentivos que permitan masificar las mejores prácticas, innovaciones y tecnologías generadas en cada municipio. - Aumentar la frecuencia y disminuir los costos de transacción en la transferencia de conocimientos. - Mejorar la asignación de los recursos en los sistemas intervenidos y los índices de eficiencia, eficacia y satisfacción de los ciudadanos. - Desarrollar una línea base con indicadores que permitan monitorear continuamente los potenciales de mejora en el sistema. |

Fuente: Sección “1. Síntesis del Proyecto” del Formulario de Presentación del Proyecto

² Posterior a la formulación del proyecto, se decidió incorporar tres prácticas en ámbitos de gestión financiera municipal.

2 MARCO CONCEPTUAL

2.1 IMPORTANCIA DE LOS INGRESOS LOCALES

Los municipios en Chile, hoy en día, juegan un rol clave en la entrega de servicios a la comunidad. El financiamiento se logra a partir de un presupuesto anual, constituido por diversas fuentes de ingresos. Esta amplia gama de ingresos se compone desde transferencias del gobierno central hasta el cobro directo por servicios. En este contexto, los ingresos locales no pueden ser el resultado del mero hecho de buscar financiar un *set* de proyectos y servicios municipales. Se debe comprender que una parte importante de ellos, de no ser provistos por los municipios, no serían de fácil acceso o cobertura a la comunidad. Asimismo, de no entender justificadamente la responsabilidad de los municipios con la provisión adecuada de ciertos bienes o servicios, se arriesga a caer en un *status quo* donde no hay incentivos a mejorar: ya se entregó lo que se debe entregar, por lo que la calidad o las necesidades que se desean satisfacer pasan a un segundo plano. En otras palabras, es distinto “recoger la basura” a “recoger la basura con la frecuencia adecuada”.

De este modo, lo que se pretende plantear, en primer lugar, constituye la base argumentativa sobre el rol de los municipios en la entrega de bienes y servicios públicos. Y por consiguiente, la relevancia que se le debe dar a la buena gestión de ingresos municipales. Para ello se partirá desde el aspecto más amplio, como es la descentralización, ahondando en la participación que tienen los gobiernos locales en los ingresos fiscales. Entendiendo las funciones de la dimensión fiscal, e identificadas cuáles son de competencia local, se reflexionará sobre la provisión de bienes públicos. Luego, diferenciando entre bienes de orden nacional o local, es posible comprender la importancia no solo de percibir ingresos, sino que desde dónde es óptimo obtenerlos.

2.1.1 Dimensiones constitutivas de la descentralización

En una primera aproximación, la descentralización genera beneficios siempre y cuando alcance mayor eficiencia y efectividad en las funciones que son delegadas desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales³. Referente a lo anterior, Horst (2009) señala tres dimensiones, cada una constituida por varias funciones, que rigen las políticas de descentralización a nivel nacional.

- **Dimensión Fiscal.** Esta dimensión se relaciona con la participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos y gastos del sector público.
- **Dimensión Administrativa.** Aspecto relacionado con la autonomía que poseen los gobiernos subnacionales en la toma de decisiones respecto a la voluntad del gobierno central.
- **Dimensión Política.** Enfocada a los mecanismos existentes en la generación de autoridades de los gobiernos subnacionales.

³ Según Horst “Chile cuenta con dos niveles de gobierno: gobierno central y municipalidades. El nivel regional forma parte del gobierno central y los recursos que administran se enmarcan en el financiamiento de proyectos de inversión” (2009, p. 215). Por lo tanto, en adelante se hablará indistintamente de gobiernos subnacionales como locales, entiendo estos últimos como las municipalidades.

En lo que respecta al presenta marco conceptual, y atendiendo a los objetivos y alcances del estudio, se ahondará en la dimensión fiscal dada la alusión explícita hacia la generación de ingresos por parte de los gobiernos subnacionales.

La idea de “participación” de los gobiernos locales en los ingresos y gastos del sector público supone una definición y discusión previa sobre qué funciones o aspectos son competencia de dichos gobiernos, y cuáles son competencia del gobierno central.

Por ejemplo, si se piensa en el equilibrio macroeconómico en el país, es de esperar que el gobierno central tenga más competencias y alcances respecto el tema que los gobiernos locales. Caso contrario sería, por ejemplo, el gasto en actividades sociales y recreativas para la comunidad. Los intereses de la gente de Iquique pueden ser muy distintos a lo que se quiere en Valparaíso o Punta Arenas. Desde el clima hasta los rangos de edad pueden incidir en la definición de actividades de orden social y recreativa. Por tanto, se espera que los gobiernos locales puedan ser más eficientes que el gobierno central al momento de definir recursos para dichas actividades dado que se necesita un conocimiento focalizado sobre el contexto y las demandas locales.

Los dos ejemplos anteriores muestran la importancia de preguntar cuál es el rol del Estado en la dimensión fiscal, y de qué forma interactúa con los gobiernos locales en la delegación de funciones.

2.1.2 Funciones a descentralizar de la dimensión fiscal

Horst (2009) propone entender cuál es el rol del Estado en la dimensión fiscal de la descentralización, dado que existen competencias distintas en lo que puede hacer el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Según la autora, los espacios referentes a esta dimensión se han limitado a la relación gobierno central – gobierno local, trabajándose tradicionalmente sobre tres funciones: i) redistribución, ii) estabilización, y iii) asignación. A continuación se presenta el análisis que realiza esta autora sobre las funciones recién mencionadas.

La función de redistribución supone otorgar mayor nivel de recursos a aquellos que tienen menor capacidad para generarlos. Si la redistribución es delegada a los gobiernos subnacionales, existe la ventaja de que las personas beneficiadas sean más cercanas a los que financian programas redistributivos, generándose mayor apoyo a dichas medidas. Sin embargo, las localidades más generosas con sus programas redistributivos importaría mayor número de pobres⁴ y exportaría su base tributaria⁵. De esta forma, una localidad “generosa” multiplicaría sus problemas, y una localidad que ofrece menos programas de orden redistributivo mejoraría su posición financiera. Bajo esta consideración, se ha determinado que el gobierno central es el ente más componente para hacerse encargado de dicha labor. No obstante, si bien los recursos por redistribución son designados a nivel central, en muchos casos estos montos son canalizando a través de los gobiernos subnacionales para que sean focalizados en la población más necesitada.

⁴ Sin considerar los costos de traslado, existiría una tendencia de que las personas con menos recursos se cambien de localidad en busca de mayores beneficios.

⁵ Dado que aumentan los costos, se requieren mayores ingresos. Esto implica aumentar los impuestos. Luego, la gente que paga impuesto buscaría localidades donde existan menos cobros por tributación.

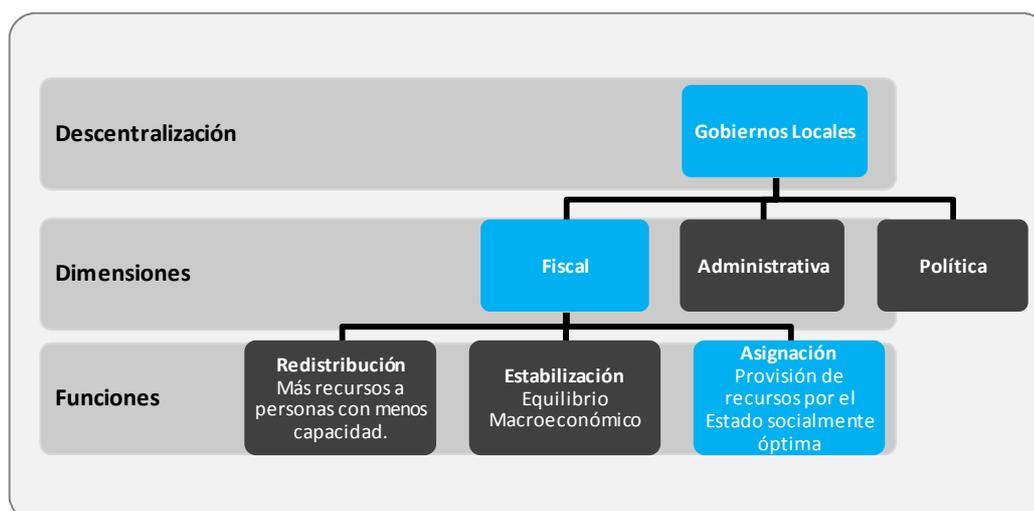
La función de estabilización, por su parte, comprende las acciones que buscan un equilibrio macroeconómico del país. Para ello es vital mantener las cuentas fiscales en equilibrio, guardando cautela en los sistemas de financiamiento y endeudamiento de los gobiernos subnacionales. En este contexto, se ha de esperar que el gobierno central sepa ser un correcto fiscalizador sobre la eficiencia en la generación de ingresos y la eficacia que se tiene del gasto nacional, y por consiguiente a nivel local.

La función de asignación, a diferencia de la función de redistribución y de estabilización, debe operar sólo cuando el mercado no es capaz de generar una asignación y disposición socialmente óptima de bienes y servicios. Ello ocurre, por ejemplo, “en el caso de los bienes públicos, (donde) el mercado ha fallado en lograr una eficiente asignación de recursos” (Horst, 2009, pp. 209). Por lo tanto, el llamado es que tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales sepan canalizar las necesidades a demandas nacionales y locales, respectivamente, donde existan fallas respecto el nivel óptimo de disposición que se requieran.

Las tres funciones (redistribución, estabilización y asignación) implican diversas concepciones, dinámicas y responsabilidades. No obstante, para este marco conceptual, es de particular importancia comprender las responsabilidades que tienen los gobiernos locales sobre la entrega de bienes y servicios.

Esto último se relaciona con la función de asignación de recursos y la provisión de bienes públicos. Intervenir en la provisión de bienes y servicios implica, necesariamente, actores responsables en alcanzar este objetivo. Si bien el Estado es frecuentemente citado por la ciudadanía como el responsable de una multitud de demandas sociales, éste puede actuar tanto a nivel central como a nivel local. Dependiendo del tipo de bien o servicio que sea demandado, es más competente el actual del gobierno central o local. Por lo tanto, se propone reflexionar sobre los tipos de bienes públicos a proveer, y en consecuencia sobre los diferentes responsables en su asignación.

Ilustración 2.1: Dimensiones y funciones de la descentralización



Fuente: Elaboración propia en base a Horst (2009)

2.1.3 Provisión de bienes públicos

Se entenderá por bienes públicos como “todos aquellos bienes y servicios que dos o más personas pueden consumir al mismo tiempo y de los cuales no se puede impedir que terceros se beneficien de su consumo sin su consentimiento” (Horst, 2009, p. 209), vale decir, donde no existe exclusión. De esta forma, dado que no existen incentivos por parte del mercado por proporcionar dichos bienes (todos quieren beneficiarse gratuitamente esperando que otro lo financie), el Estado (en su carácter central y local) se transforma en un actor activo en su provisión⁶.

Horst (2009) señala que es posible distinguir dos tipos de bienes públicos: de orden nacional y de orden local. Los bienes públicos nacionales, como su nombre declara, son los que generan beneficios a nivel país. Por lo tanto, su provisión debe ser garantizada por el gobierno central pues tiene la posibilidad de ofrecer un nivel de gestión que garantice su cobertura a nivel nacional. Además, su uso genera beneficios para todos.

Por otro lado, los bienes y servicios requeridos a nivel local varían de territorio en territorio, decantando en una gran heterogeneidad sobre lo demandado por cada zona. Son bienes que generan beneficios acotados a localidades o territorios posibles de delimitar con claridad. Los bienes de orden local son lo que son definidos en un entorno mucho más acotado, y que son acorde a características propias de cada localidad. En este sentido, la provisión de bienes públicos locales debe ser competencia de los gobiernos subnacionales, ya que este nivel tiene mayor conocimiento sobre las preferencias de los habitantes.

En consecuencia, entendiendo que no existen los incentivos suficientes para que el mercado provea ciertos bienes públicos, al menos de lo orden local deben ser competencia de los gobiernos locales. Por tanto, la importancia de la gestión financiera por la búsqueda de dichos recursos debe atender a diversas características. Bernstein e Inostroza (2009) estiman que existen, al menos, 75 áreas de servicios que están a cargo de los gobiernos locales (ver “Anexo A: Áreas de servicios municipales en Chile”. Según los autores, si bien no todas las municipalidades deben atender a todas las áreas, dado el nivel de heterogeneidad que existe entre municipios, sí es importante que cada municipio identifique su “mapa de servicios”. Esto permite, además de definir la cobertura y calidad que se desea entregar, planificar adecuadamente el presupuesto municipal. Esto último, consecuente, debiese llevar a gestionar eficientemente las distintas fuentes de ingresos que se tienen, buscando formas de financiamiento más óptimas y adecuadas, acordes a las capacidades internas y restricciones legales existentes.

2.2 PRÁCTICAS

Hasta el momento se ha tratado de responder por qué y para qué los municipios deben captar ingresos. Hacer esto requiere, además de todo lo expuesto, ahondar en ámbitos de gestión. Si bien la mayoría de las fuentes de ingresos están definidas legalmente para todo el país (tasas de tributación, montos exentos, personas exentas, fijación de tarifas, etc), la interrogante “cómo hacerlo” es muchas veces respondida por la misma organización. Por ejemplo, una alternativa al

⁶ Importante destacar que el Estado también puede proporcionar bienes privados. Ello ocurre cuando no es deseable socialmente la racionalización de su uso, impidiendo que exista rivalidad (propiedad de un bien por la que el consumo de una persona disminuye el consumo de otra.). Cuando no existe ni exclusión ni rivalidad, se habla de bienes públicos puros.

pago de patentes municipales de forma directa es disponer de pago electrónico (vía web). Dado que la Ley de Rentas Municipales no especifica el mecanismo exacto para el pago de patentes, el pago electrónico es una alternativa viable que puede generar beneficios tanto a los contribuyentes como al municipio (se pueden reducir costos de traslado y transaccionales, facilitando el trámite). Evidentemente su implementación debe estar sujeta a la evaluación de su uso, costos de mantención, etc. El simple ejemplo anterior es uno de tantos que permite vislumbrar oportunidades que tienen los municipios para mejorar los niveles de recaudación.

Para efectos del presente estudio, saber responder cómo se captan los ingresos en los ámbitos seleccionados (participación en impuesto territorial, derechos de aseo y servicios deportivos) es, sin duda, el principal desafío. Un supuesto lógico de trabajo es que, dada la heterogeneidad en la demanda por bienes locales en Chile y las capacidades que tiene cada municipio, es probable que cada gobierno local posea un diseño propio de cómo “hacer las cosas” (o “no hacerlas”)⁷. Del universo de municipalidades, es factible que existan algunas que han sabido aumentar sus ingresos (o disminuir sus gastos) a través de buenas prácticas de gestión municipal e ideas innovadoras relacionadas al tema⁸. Por ende, para entender los factores claves que sustentan las prácticas, y posteriormente conceptualizar dicho conocimiento, es relevante definir qué se entiende por prácticas y cuáles son sus dinámicas, qué se entiende por “buenas prácticas” y qué se ha hecho con ellas en ámbito de conceptualización y transferencias.

2.2.1 ¿Qué son las prácticas?

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo elaboró el año 2009 su Informe de Desarrollo Humano para Chile en torno a las prácticas. Como bien lo expresa el título, se reflexiona sobre “la manera de hacer las cosas” en diversos contextos chilenos. Según el PNUD “las prácticas son los modos de actuar y de relacionarse que las personas despliegan en espacios concretos de acción” (2009, p. 15). Esta definición plantea, de forma implícita, un sistema donde las personas son parte de un entorno, en el cual la presencia de normas sociales generales, institucionalidad y organización interactúan con las pulsiones y aspiraciones de cada individuo.

Para el caso de Chile, se propone la existencia de tres fuerzas que configuran las prácticas en la mayoría de los ámbitos de la vida: factores institucionales, subjetividad y conocimiento práctico. La primera fuerza proviene de las instituciones, quienes definen tanto los espacios de acción de los individuos como su forma de actuar. La segunda fuerza emana desde la subjetividad de los actores: las motivaciones de estos, sus preferencias, aspiraciones y expectativas caracterizan el tipo de relaciones que establecen. Importante resaltar que la subjetividad no es algo constante en el tiempo, sino algo que se construye constantemente a partir de las interacciones que existe entre el individuo y el sistema que rodea sus prácticas. Por último, la tercera fuerza proviene del conocimiento práctico de los individuos. El “saber hacer” configura mapas de acción (conscientes o inconscientes) que guían a los actores a actuar de una u otra forma.

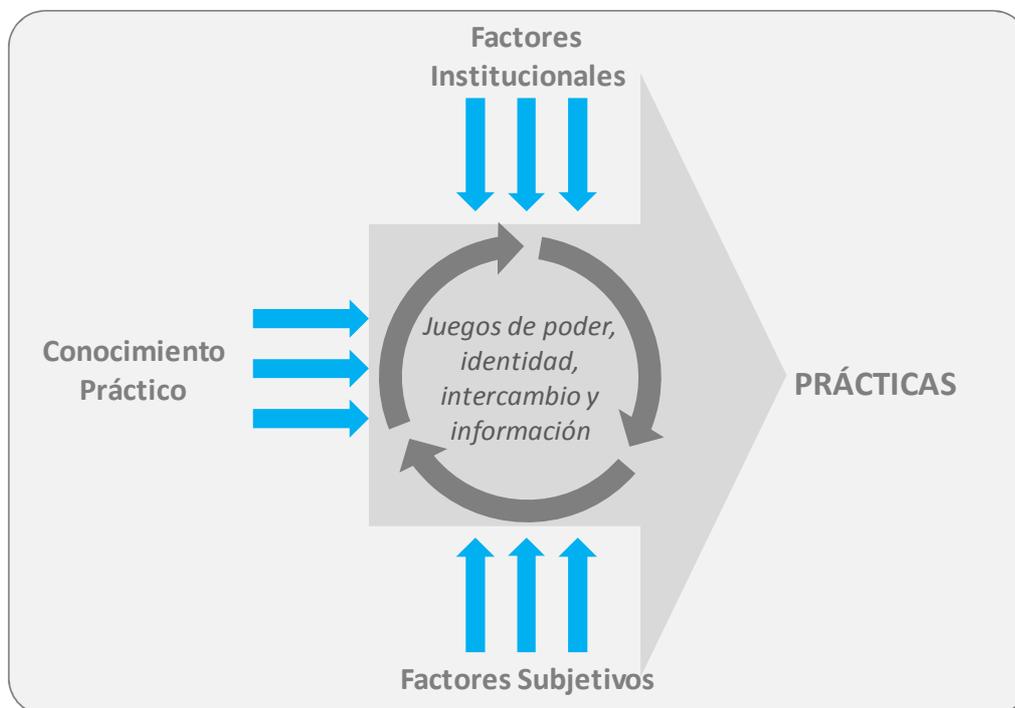
⁷ Tomando el mismo ejemplo, dos municipios pueden tener pago vía web pero uno puede ser más eficiente que otro ya que los procesos que sustentan dicho mecanismo de recaudación funcionan mejor en un caso (actualización de datos, manejo de la información, etc).

⁸ Este hecho se corrobora en los tres casos estudiados más adelante.

Las fuerzas recién mencionadas interactúan entre sí de diversas formas. En particular, el PNUD propone cuatro formas de interacción (tipos de juegos) que influyen de gran manera en el actuar chileno. A saber: juegos de identidad, de poder, de intercambio, y de información.

- Los juegos de identidad, por una parte, ponen la subjetividad como eje de acción, resistiendo o adecuando el actuar de los individuos independientemente de lo que exprese la institucionalidad o lo que se espere de ellos. Muchas veces las personas no se comportan según se expresa en un organigrama, sino como una interacción entre cómo se perciban a sí mismas y su entorno.
- En forma distinta, los juegos de poder se plantean como interacciones que movilizan recursos institucionales, acorde a las concepciones subjetivas de los actores, para generar influencia (apoyo o negación) en el comportamiento del resto de los individuos participes en alguna práctica en particular. De esta forma, se concibe un desequilibrio en el poder que poseen los sujetos, tanto a nivel de recursos (institucional) como de ideas (subjetividad).
- Desde otra arista se plantean los juegos de intercambio. Estas interacciones sitúa el intercambio de bienes reales o simbólicos entre actores en fin de obtener un beneficio mutuo. La reciprocidad que se presenta puede establecer vínculos tanto afectivos como de dependencia. De ellos surgen pactos, complicidad, confianza y exigencias recíprocas.
- El último juego planteado es respecto la información. En efecto, la forma de cómo los actores utilizan, concentran o distribuyen la información influye directamente en cómo se hacen las cosas. El flujo libre u obstrucción de información que exista, o bien presencia de expertos son ejemplos de cómo se puede incidir en prácticas y sus posteriores resultados.

Ilustración 2.2: Fuerzas y juegos que caracterizan y gatillan las prácticas



Fuente: PNUD (2009).

Esta concepción de prácticas (fuerzas y juegos) es una manera particular de abordarlas y describirlas. Sin embargo, no presentan una connotación de valor (positivo o negativo) de ellas. De hecho, es complejo plantear una práctica como buena o mala por sí misma. Su valoración depende, casi exclusivamente, de los objetivos que persigan y en qué grado estos son alcanzados. Por lo tanto, se requiere profundizar en lo que respecta a la definición de buenas prácticas. Para efectos del presente estudio, el tema será abordado respecto las buenas prácticas del servicio público.

2.2.2 Buenas prácticas

Una forma general de definir lo que son las buenas prácticas es entenderlas como un estilo propio de hacer las cosas, donde ya se ha probado un alto nivel de efectividad, y que además es posible de transferir y aplicar. Esta definición implica claridad sobre cuáles son los objetivos deseados, los plazos que implica su implementación, y cuál es el nivel de recursos humanos y financieros que se deben invertir. En otras palabras, dicha concepción se centra en responder dos preguntas claves: “qué es lo que funciona y lo que no, y bajo qué condiciones” (Rodríguez, 2006, p.7).

Ahora bien, se suele asociar el concepto de buenas prácticas al concepto de *best practices* (mejores prácticas). El concepto de *best practice* es sumamente amplio, lo cual ha generado confusión en la comunidad internacional en cuanto a lo que constituye una *best practice*, o bien, lo que significa el concepto. Este hecho, argumentado por Armijo (2004) citando a Loffler (2000) radica en que el adjetivo *best* genera una idea que tiende a ser asociada a aquello concebido como perfecto, esperando que la solución funcione en todo contexto y situaciones. De esta forma, se propone utilizar el concepto de buena práctica, y no mejor práctica, ya que la primera expresión incorpora la idea de que una práctica es buena en cuanto sea validada en su contexto particular.

Ya que no se puede alcanzar la perfección, una posible definición de “buena práctica” es todo “método superior o (...) práctica innovativa que contribuye a mejorar el desempeño de un proceso” (Armijo, 2004, p. 5). Esta definición es una mirada de proceso, por lo que el campo de acción necesariamente va a estar limitado a las capacidades internas de cada organización y las restricciones a las que está sujeta. Sin embargo, no se consideran aspectos de transferibilidad o temporalidad, temas preponderantes para este estudio dado que se pretende encontrar prácticas que garanticen su funcionamiento en el tiempo y que sus resultados puedan ser replicados.

Atendiendo a lo anterior, la SUBDERE (2004), en el marco del programa “Replicabilidad y Difusión de las Mejores Prácticas de Gestión a Nivel Municipal”, define buenas prácticas como:

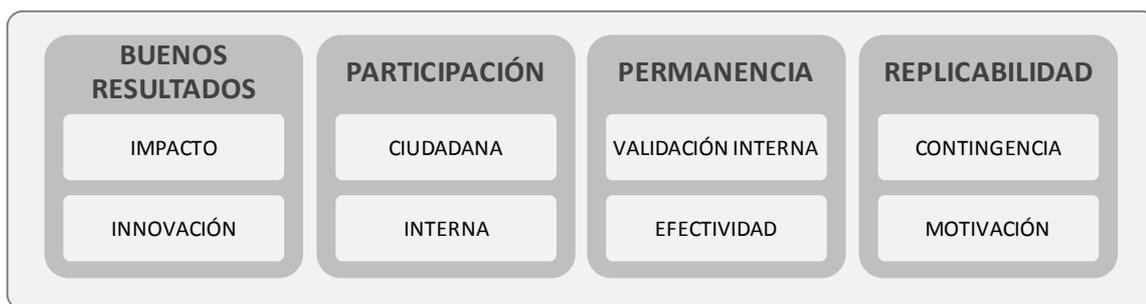
“Todas las acciones que se hayan generado para lograr un mejoramiento continuo de los procesos, resultados e impactos en la gestión municipal, desde la visión del propio municipio y convirtiéndose en una experiencia relevante que permanece en el tiempo y se incorpora como una práctica posible de ser replicada.” (SUBDERE, 2004, p.12).

Esta definición incorpora una visión desde una perspectiva horizontal (mejoramiento continuo de procesos, resultados e impactos), aludiendo a la temporalidad y al nivel de replicabilidad. Además, incorpora intrínsecamente el concepto de participación, puesto que es el mismo municipio quién la valida.

Dicho lo anterior, se definen cuatro criterios fundamentales para reconocer una buena práctica (SUBDERE, 2004):

- **Buenos Resultados.** Los resultados deben lograr los objetivos perseguidos, evaluando su nivel de impacto (magnitud y calidad), e innovación (la búsqueda de nuevas vías que actualicen los procesos, ampliando el campo de acción).
- **Participación.** Si el impacto es de nivel local, se debe promover la participación ciudadana en conjunto con actores públicos y privados. De ser a nivel interno, aspirar a una participación de los funcionarios involucrados.
- **Permanencia.** La práctica se ha incorporado a la gestión de la entidad pública, validando su forma de hacer las cosas.
- **Replicabilidad.** A menos que se pretenda solo reconocimiento, la replicabilidad permite que el conocimiento sea transferido efectivamente. Para ello se considera la contingencia (importancia del tema tratado) y la motivación que genere (posibilidad que se transforme en un modelo a seguir).

Ilustración 2.3: Características de una buena práctica



Fuente: Elaboración propia en base a SUBDERE (2004).

2.2.3 Buenas prácticas en gestión pública y su promoción

Preguntas tales como ¿para qué sirve identificar buenas prácticas?, y ¿cómo identificarlas? no pueden ser respondidas de forma inequívoca. Respecto el “para qué”, Armijo (2004) señala que el concepto de buenas prácticas ha sido utilizado como una herramienta para promover programas de reformas y modernización de la gestión pública. En este aspecto se tienen los siguientes objetivos.

- Potenciar al gobierno central en su apoyo a la gestión de las instituciones públicas, en particular la búsqueda de la eficiencia en sus funciones.
- Mostrar la forma de operar de otros para resolver problema de alta complejidad a través de soluciones innovativas.
- Generar un ambiente de competitividad e incentivos en el sector público, mostrando resultados, comparación y estímulos del buen desempeño.
- Fomentar la asociación entre actores para elaborar soluciones de gestión en niveles específicos.
- Apoyar procesos de evaluación de políticas gubernamentales como de propia gestión.

Acorde a estos objetivos, ha existido una creciente tendencia en los países de la OCDE a ocupar como herramientas metodológicas los estudios de casos de *best practices*, o bien generar instrumentos de *benchmarking* para lograr los objetivos antes mencionados (Armijo, 2004). No obstante, en Chile la conceptualización sobre modelos que permitan gestionar el conocimiento referido a buenas prácticas en el servicio público han tendido a ser “empaquetadas”, aspirando a obtener un “producto en base de datos *online* o bien publicaciones y eventos de difusión y contacto entre los actores que han participado en ellas” (Rodríguez, 2006, p. 7). A continuación se presentan las herramientas metodológicas y los procesos de difusión más utilizados para promover las buenas prácticas.

2.2.3.1 Estudio de casos de *best practices*

Los estudios de casos de *best practices* han sido utilizados como una de las dos herramientas metodológicas para la promoción de buenas prácticas en países de la OCDE, en el contexto de la Nueva Gestión Pública, manteniéndose como una herramienta de referencia para la evaluación y difusión de innovaciones en gestión pública (Armijo, 2004). Como ya se discutió anteriormente, el concepto de *best practice* es amplio y genera confusión en cuanto a lo que constituye su definición; o bien, lo que significa el concepto. El adjetivo *best* genera una idea asociada a aquello concebido como perfecto, esperando que la solución funcione en todo contexto y situaciones (Löffler, 2000 en Armijo 2004).

Las siguientes iniciativas corresponden a procesos de detección, recolección y difusión de buenas prácticas utilizando estudios de *best practices* como herramienta metodológica (Armijo, 2004).

- **Premiaciones de buenas prácticas.** Es una de las formas más recurrentes para promover buenas prácticas, ya que la selección y elección de las organizaciones ganadoras se sustentan en procesos ampliamente probados, generando credibilidad en el público.
- **Concursos de buenas prácticas.** Se presentan bases con criterios y procedimiento de concursabilidad, para que instituciones (gubernamentales y no gubernamentales) postulen y sean incorporadas a bases de datos de buena prácticas. La vía principal de difusión es vía internet.

Como se aprecia, las iniciativas recién mencionadas buscan la promoción de buenas prácticas a través del reconocimiento, esperando incentivar a otras organizaciones para que aspiren a mejorar su imagen.

2.2.3.2 *Benchmarking*

El *benchmarking* es una de las metodologías más utilizadas en América Latina para sistematizar experiencias de buenas prácticas. Si bien existe una serie de definiciones sobre esta herramienta metodológica, todas coinciden en entenderla a partir de dos características: i) potenciar el aprendizaje a través de la comparación, ii) generar la aspiración a mejorar la gestión organizacional (Armijo, 2004).

Existen diversas clasificaciones sobre tipos de *benchmarking*, dependiendo de los objetivos y alcances sobre los cuales se plantea el uso de esta metodología de comparación. Respecto a

esto, son dos preguntas que se deben plantear: qué se quiere comprar, y cuáles van a ser los referentes para la comparación.

Por un lado, dependiendo de qué se quiere comparar, existen dos tipos de tipos de *benchmarking*: el de proceso y el de resultados. El *benchmarking* de procesos centra su foco en las prácticas asociadas a las operaciones de las organizaciones a comparar. Esto supone entender los procesos operativos a través de las actividades y prácticas que son desarrolladas en la cotidianidad, y no a través de sus planteamientos formales. Por otro lado, el *benchmarking* de resultados es más cuantitativo, el cual pretende evaluar los resultados obtenidos por las organizaciones a través de medidas de desempeño como costos incurridos, la calidad de los productos, y los *inputs* y *outputs* requeridos (PUMA, 1997).

Por otro lado, dependiendo de cuáles van a ser referentes de comparación, existen tres tipos de *benchmarking*: interno, competitivo y funcional. El *benchmarking* interno consiste en comprar unidades de organizaciones que tienen funciones similares al interior de las mismas. Es relativamente fácil conseguir información ya que los contenidos de negocio son más específicos, lo que al mismo tiempo sesga o limita el campo de implementación. El *benchmarking* competitivo tiene como intención enfrentar competidores directos, o que comparten los mismos usuarios. Dada la competencia, el traspaso de información es complejo y costoso, no obstante tiene un gran potencial para mejorar el desempeño de las organizaciones. Por último, el *benchmarking* funcional es una respuesta intermedia a las dos categorías mencionadas. Consiste en identificar organizaciones no competitivas que tengan uno o más unidades funcionales similares. Esto permite enfocar la comparación a través de varias unidades de negocio, donde la ausencia de competencia haría menos complejo el traspaso de información (Armijo, 2004).

Las siguientes iniciativas corresponden a procesos de detección, recolección y difusión de buenas prácticas utilizando el *benchmarking* como herramienta metodológica (Armijo, 2004):

- Procesos de *benchmarking*. Se localiza y recopila información sobre las organizaciones que van a ser enfrentadas. Para que ello sea exitoso, se debe hacer una identificación acertada de cuáles son aquellas entidades que poseen, efectivamente, una posición “líder” sobre el área particular que se desea comparar.
- Estudios comparativos realizados por grupos especializados. Se conforman un grupo de instituciones, de orden público y privado, para realizar estudios comparativos sobre algún tópico particular. La intención es obtener factores críticos del éxito de los procesos que se están comparando.

2.2.4 Proceso para tratar buenas prácticas

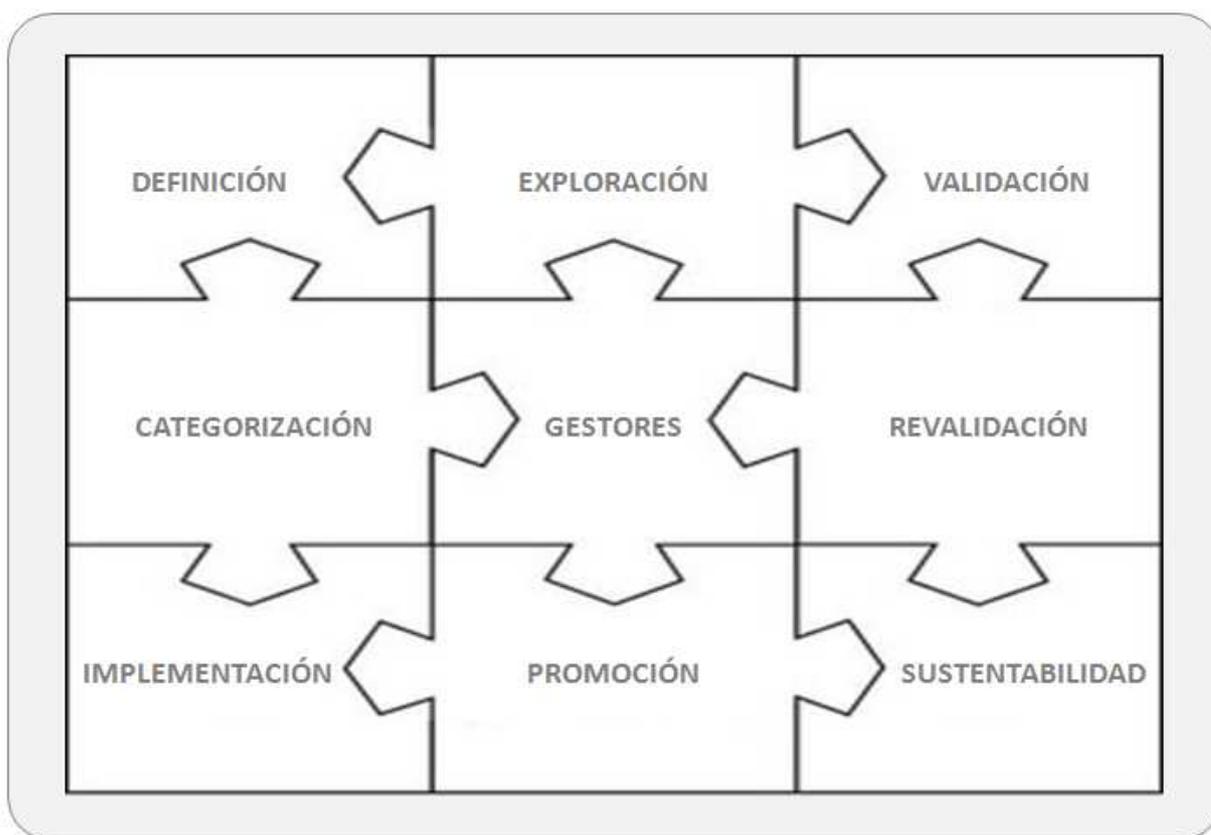
Entendidas las características e importancia de identificar buenas prácticas, un punto central es saber cómo tratarlas. Identificar buenas prácticas, en ningún caso, garantiza que éstas cumplan los objetivos por las cuales fueron estudiadas.

Una aproximación bastante clara y metodológica se plantea en el estudio “*Project Management Best Practices: Achieving Global Excellence*” elaborado por Kerzner (2010). Si bien dicho estudio se centra el concepto *best practices*, el proceso de cómo capturarlas es bastante claro, lógico y adaptable al contexto del presente estudio.

Kerzner (2010) plantea nueve puntos que permiten entender y reconocer el valor de *best practices*, resumidas en nueve preguntas. Reconociendo las diferencias existentes, para efectos del presente marco conceptual se reemplazará el concepto de *best practices* por buenas prácticas a fin de mejorar el entendimiento del lector.

- ¿Cuál es la definición de una buena práctica?
- ¿Quién es el responsable de identificarlas y dónde serán exploradas?
- ¿Cómo se valida que “algo” es una buena práctica?
- ¿Existen niveles o categorías de buenas prácticas?
- ¿Quién es el responsable de gestionar las buenas prácticas una vez validadas?
- ¿De qué forma se re-evaluará que lo explorado aún es una buena práctica?
- ¿Cómo implementar buenas prácticas una vez validadas?
- ¿Cómo se logra para que los integrantes de una organización asimilen y conozcan una buena práctica?
- ¿Cómo asegurarse que se usa adecuadamente una práctica?

Ilustración 2.4: Proceso para el tratamiento de buenas prácticas



Fuente: Elaboración propia.

2.3 CONSTRUCCIÓN, TRANSFORMACIÓN Y FLUJO DE CONOCIMIENTO

El punto anterior plantea una exposición extensa sobre el concepto de prácticas, cómo identificar aquellas que son “buenas” y qué se ha hecho con ellas para su promoción. Sin

embargo, aún hay un aspecto que no ha sido abordado. En lo que respecta a la promoción de buenas prácticas, es necesario profundizar en el proceso que conlleva la transmisión de conocimiento: generación, transformación y flujo. Hacer este ejercicio, sin duda, permite delinear criterios de transferibilidad que permitan transmitir, de buena manera, las buenas prácticas identificadas a otros municipios. Ello porque, para efectos del presente trabajo, la experiencia será la principal fuente de conocimiento.

2.3.1 Construcción

Leonard-Barton (1995) declara la necesidad de entender ciertas concepciones que son claves para el desarrollo del conocimiento en una organización, independiente de la complejidad de ésta. En particular, se debe entender que la gestión del conocimiento solo cumple su función en cuanto es entendida como un todo orgánico. Esto implica concebir que los cambios ocurran continuamente a razón de las turbulencias que existen en ambientes competitivos⁹.

En dicho contexto, concebir una gestión de conocimiento supone actividades que potencien la construcción de éste. La responsabilidad de los directivos es comprender que la construcción de conocimiento en cualquier tipo de organización recae en cada nivel y actor involucrado. Como sustento al último punto, Leonard-Barton propone cuatro actividades que permiten la generación de capacidades básicas¹⁰: resolución de problemas, experimentación, importación de conocimiento, y ejercicio e integración.

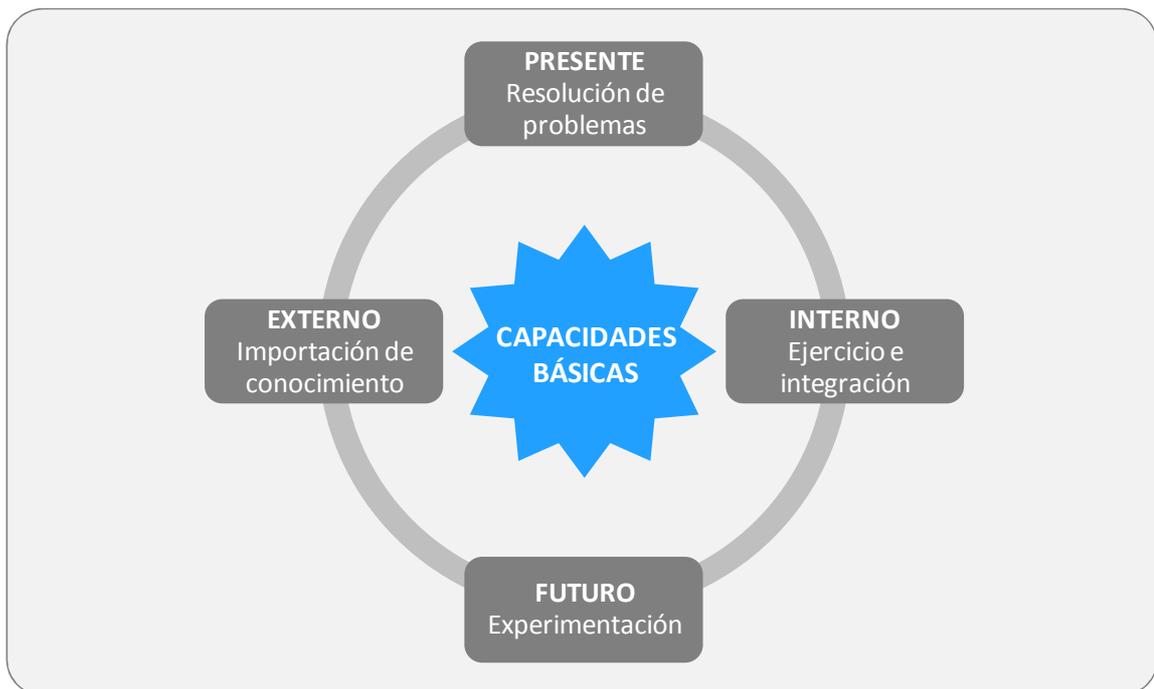
Sobre un eje temporal es posible situar dos actividades i) resolución de problemas y ii) experimentación. La primera actividad plantea la necesidad de resolver los problemas considerando las dinámicas actuales de la organización (mirada del presente). Se hace hincapié que sea de forma compartida ya que el progreso debe ser resultado de la negociación de todos los actores en un ambiente de aprendizaje. Ahora bien, la vista debe contemplar un horizonte de acción (mirada al futuro). En un contexto de construcción de aprendizaje y promoción de conocimiento, la experimentación es un buen medio para descifrar o proyectar las visiones de la industria y entender cuáles son los límites de ésta.

Del mismo modo, sobre un eje espacial, se plantean dos dinámicas que se relacionan hacia dónde se deben enfocar los esfuerzos para canalizar el conocimiento. En primer lugar, la innovación debe ser acompañada de nuevas herramientas que aporten a mejorar los procesos de producción de bienes o servicios (mirada interna). Y segundo, se debe aprender a generar atracción de conocimiento desde fuera, evitando dar ventajas competitivas a la competencia (mirada hacia el exterior).

⁹ El trabajo desarrollado por Leonard-Barton (1995) es desarrollado en torno a experiencias en el ámbito privado. Sin embargo, la generalidad de sus concepciones permiten ser aplicadas en la gestión pública siempre y cuando se consideren las particularidades de esta última.

¹⁰ Las *capacidades básicas* son aquellas que conforman una ventaja competitiva. Distan de las *capacidades complementarias*, que agregan valor pero son imitables; y las *capacidades habilitantes*, necesarias pero insuficientes para producir competitividad en una organización (Leonard-Barton, 1995).

Ilustración 2.5: Actividades de creación y difusión de conocimiento



Fuente: Elaboración propia en base a Leonard-Barton (1995).

2.3.2 Transformación y flujo

Gestionar el conocimiento implica, además de dar espacios y dinámicas de construcción del mismo, poder entender cuáles son los factores que inciden en su transformación y de qué forma es posible darle un sentido lógico acorde a los objetivos que se pretenda alcanzar.

Nonaka y Takeuchi (1995) proponen que, además de la creación, la transformación y flujo de conocimiento se da en un ciclo continuo y acumulativo. La dinámica, expresada gráficamente en un espiral, se define respecto dos variables epistemológicas de conocimiento (tácito y explícito), y dos niveles ontológicos de conocimiento (individual y organizativo, colectivo y/o socializado) (ver Ilustración 2.6).

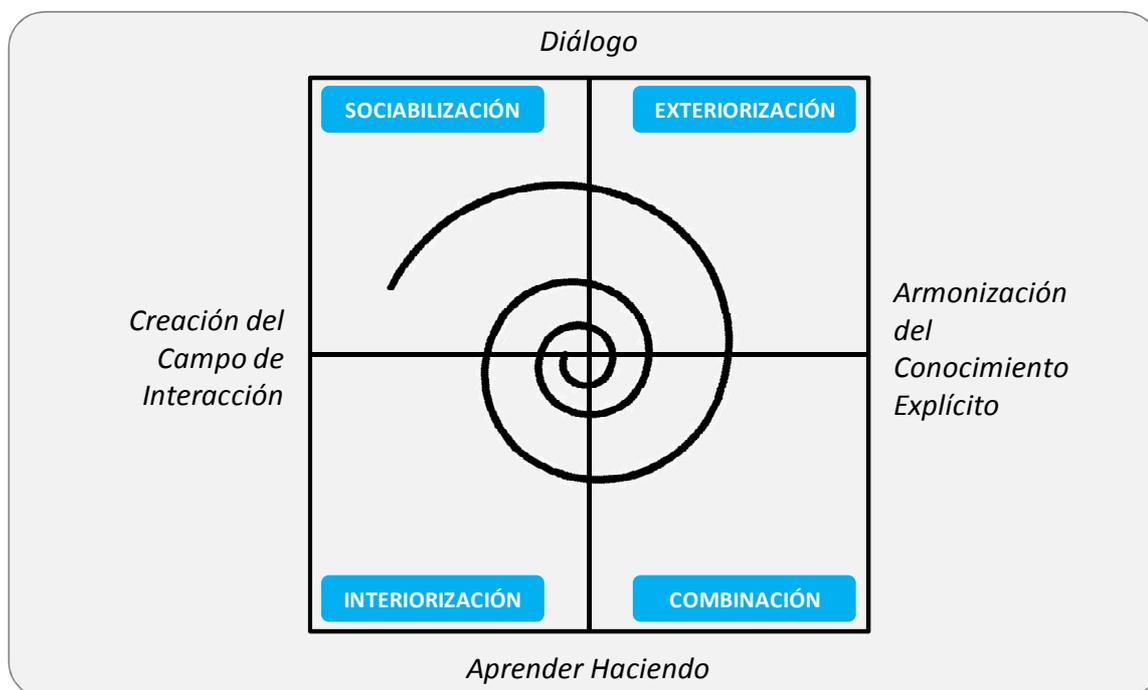
La sociabilización es el proceso por el cual se crea y/o adquiere conocimiento tácito a partir del intercambio de experiencias, creando modelos mentales y habilidades técnicas que son posibles de compartir. Dicho conocimiento se transmite utilizando tanto lenguaje escrito-oral como la observación, imitación y prácticas.

El conocimiento tácito es exteriorizado, explicitándose en conceptos concretos. En otras palabras, la exteriorización lleva el conocimiento tácito al ámbito explícito. Los nuevos conceptos se hacen tangibles a través del uso de metáforas, analogías, hipótesis o modelos. Esta etapa es esencial en la transformación del conocimiento, dado que implica generar diálogo y reflexión colectiva para llevar el conocimiento desde el imaginario individual al conocimiento explícito.

Luego sigue la etapa de combinación, la cual lleva el conocimiento explícito recién generado a un ámbito más general. Ello apunta, generalmente, a un sistema de conocimiento donde se intercambian y combinan conocimientos vía documentos, redes computacionales de comunicación, exposiciones, etc. En otras palabras, se trata de armonizar el conocimiento a través de la organización, sentando una base común para todos los actores involucrados en la generación y transformación de conocimiento.

Finalmente, es necesario llevar el conocimiento al ámbito práctico. Lo explícito se vuelve tácito en cuanto el conocimiento es internalizado por los actores de una organización, en lo que generalmente se define como “aprender haciendo”. La intención de ello es incorporar los nuevos conceptos e ideas para luego poder retroalimentar el proceso iterativo a fin de potenciar lo bueno, desechar lo malo e incorporar lo no captado anteriormente.

Ilustración 2.6: Etapas mediante las cuales se crea, transforma y fluye el conocimiento



Fuente: Nonaka y Takeuchi (1995).

2.4 CONCEPTOS A CONSIDERAR EN EL ESTUDIO

A modo de síntesis, los conceptos que serán considerados para el levantamiento y posterior análisis de buenas prácticas en la gestión financiera municipal, se resumen en los siguientes puntos.

- Dada la importancia que tienen los ingresos locales para la provisión de bienes y servicios públicos, es de suma relevancia hacer un acabo análisis sobre los antecedentes financieros a nivel municipal. En particular se requiere dimensionar y ahondar en aquellos ingresos que son autónomos sobre los cuales se tiene incidencia en la forma gastarlo.

- Junto a lo anterior, se deben capturar, además, aquellos fenómenos y dinámicas que la literatura y antecedentes permitan inferir en cuanto a los incentivos que existen en los gobiernos locales por aumentar sus ingresos y mejorar su gestión en la recaudación de estos.
- En cuanto a los ámbitos a explorar, se debe comprender plenamente en qué consiste cada uno de ellos (impuesto territorial, derechos de aseo y servicios deportivos). Ello conlleva desde caracterizar la heterogeneidad municipal presente en el país hasta identificar las variables relevantes que inciden y afectan la recaudación de ingresos locales.
- En lo que respecta a las prácticas, la metodología se acotará a entender los factores institucionales, la subjetividad presente y el conocimiento práctico que existe en ellas. Las interacciones que existan entre estas fuerzas (tipos de juegos) serán abordadas estructurando un relato lógico desde el planteamiento de los problemas que se desea resolver hasta la consolidación de la práctica misma, sin entrar en la categorización planteada en el presente marco conceptual.
- Dado los alcances del estudio, se abordarán principalmente cuatro de las nueve etapas asociadas al tratamiento de buenas prácticas: definición de éstas, exploración, validación y categorización. De todas formas, las etapas siguientes (asociadas a la búsqueda de los gestos de prácticas, revalidación, implementación, promoción y sustentabilidad) serán tratadas de forma más agregada al momento de proponer lineamientos para la transferibilidad.
- Para la validación de las buenas prácticas, se buscará reconocer las cuatro aristas que debiesen caracterizarlas: buenos resultados, participación, permanencia y replicabilidad. Dada la especialización de los temas, dicha validación no será desde una perspectiva teórica, sino utilizando el juicio experto dispuesto para el desarrollo de este estudio.

3 METODOLOGÍA

El desarrollo de este estudio exploratorio requiere plantear una serie de etapas y actividades que permitan explorar y levantar, de forma acabada, buenas prácticas de gestión en los ámbitos de impuesto territorial, derechos de aseo y servicios deportivos. Para ello, se plantean los siguientes objetivos metodológicos.

- Levantar y consolidar la información y los antecedentes disponibles sobre gestión financiera municipal, ahondando en ámbitos de ingresos municipales seleccionados a investigar.
- Establecer una muestra de municipios a explorar.
- Describir la evidencia empírica, profundizando en los aspectos relevantes para la transferencia de las prácticas.

Para lograr lo anterior, la investigación fue separada en cuatro etapas que atienden de buena forma lo recién planteado.

3.1 EXPLORACIÓN Y RECOPIACIÓN DE ANTECEDENTES

En primer lugar, se define una etapa exploratoria donde se levanta y consolida tanto la información secundaria como los antecedentes disponibles sobre finanzas municipales, profundizando en los ámbitos de buenas prácticas seleccionados¹¹. Esto supone dos actividades importantes. La primera es estructurar un marco teórico-conceptual que haga dialogar temas sobre finanzas municipales con la conceptualización de lo que son las buenas prácticas y la gestión del conocimiento. La segunda actividad es levantar antecedentes que permitan identificar los principales problemas sobre los ingresos municipales a fin de elaborar un diagnóstico sobre las finanzas municipales y los ámbitos de buenas prácticas seleccionados.

Los productos asociados a esta etapa son los siguientes.

- Marco teórico conceptual sobre la importancia de las finanzas municipales, así como las buenas prácticas como herramienta para la transferencia de conocimiento.
- Diagnóstico sobre la situación actual de las finanzas municipales y los ámbitos de buenas prácticas determinados a estudiar.

3.2 DISEÑO ESTRUCTURADO DE EXPLORACIÓN

Entendidos los principales problemas y restricciones de la gestión financiera municipal – en particular, los atingentes los ámbitos seleccionados a explorar- se pretende realizar un estudio de campo donde se busque evidencia empírica de buenas prácticas en la gestión de ingresos. Para ello se propone una estrategia que tenga, como resultado, una muestra de municipios sobre los cuales se puedan levantar las prácticas.

¹¹ Tanto los ámbitos de buenas prácticas financieras como las prácticas mismas son *inputs* para este estudio, recordando que la presente investigación es parte del proyecto FONDEF “Sistema de Gestión del Conocimiento para la Transferencia de Innovaciones y Buenas Prácticas en Gestión entre Gobiernos Locales”, a cargo del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile.

Los criterios para seleccionar las municipalidades deben considerar tanto la heterogeneidad municipal como evidencia de rendimientos sobresalientes.

Respecto el primer criterio, tradicionalmente la heterogeneidad municipal en Chile se ha manejado a través de la conformación conglomerados o *clusters*¹². Este método busca generar grupos de municipios que sean semejantes a nivel intra-grupal, pero diferentes a nivel inter-grupal. Para ello existe una serie de criterios estadísticos (como análisis de componentes principales, o *clustering* según el algoritmo *k-means*) que permiten analizar la información a partir de variables que son cuantificables. Para efectos de este trabajo, se utiliza la clasificación desarrollada por el Centro de Sistemas Públicos (CSP) de la Universidad de Chile en Mayo del 2012, la cual usa el criterio de mínimos cuadrados, sobre 27 variables, aplicando el algoritmo *k-means* para la generación de los conglomerados.

Además de la heterogeneidad, también es necesarios que los municipios seleccionados tengan evidencien rendimientos sobresalientes respecto la gestión de recursos en las áreas de interés (participación en impuesto territorial, derechos de aseo y servicios deportivos). El listado de municipios sobre los cuales se elige la muestra final se elabora considerando opinión experta y análisis cuantitativo. Los municipios propuestos vía opinión experta serán producto del proceso asociado a la definición de los ámbitos de ingresos relevantes y las buenas prácticas que se desea estudiar. Los propuestos vía análisis cuantitativo serán producto de un análisis sobre indicadores de gestión financiera diseñado para identificar municipios con comportamientos destacados durante el período 2008-2011. El supuesto que está detrás es que la probabilidad de encontrar buenas prácticas sobre recaudación y financiamiento es más alta en municipios donde se aprecie una evolución positiva de los ingresos percibidos en las áreas en estudio.

Finalizada esta etapa, se pretende contar una muestra de 3 municipios (1 por ámbito) donde se levantarán las buenas prácticas que son de interés estudiar.

3.3 DESARROLLO CUALITATIVO DE LA INVESTIGACIÓN

Esta etapa, de carácter cualitativo, pretende levantar las buenas prácticas de gestión seleccionadas en los municipios ya definidos. Las buenas prácticas a explorar son las siguientes.

- Impuesto territorial: “Integración de la Información sobre impuesto territorial”
- Derechos de aseo: “Gestión de cobranza por derechos de aseo”.
- Servicios deportivos: ”Gestión de servicios deportivos”

Al igual que la clasificación municipal antes mencionada, el instrumento utilizado para el levantamiento de las buenas prácticas fue diseñado por el Centro de Sistema Público de la Universidad de Chile durante el mes de Julio de 2012. Su objetivo es, además de recopilar y levantar toda la información necesaria sobre las buenas prácticas seleccionadas, contextualizar e identificar características y desafíos que enfrentan las organizaciones en cuestión. Se menciona que, para las tres prácticas, el instrumento a utilizar es el mismo.

¹² El trabajo “La Reforma Municipal en la Mira”, realizado por el OCUC, Expansiva y la Escuela de Trabajo Social UC el año 2007 hacen una revisó extensa sobre este tema.

Dispuesto lo anterior, los municipios seleccionados deben ser contactados para implementar dicho instrumento. Dado las restricciones de tiempo, los alcances de este estudio sólo contemplan entrevistas con municipalidades.

El producto de esta etapa es la descripción acabada de las buenas prácticas identificadas en base a siete aspectos.

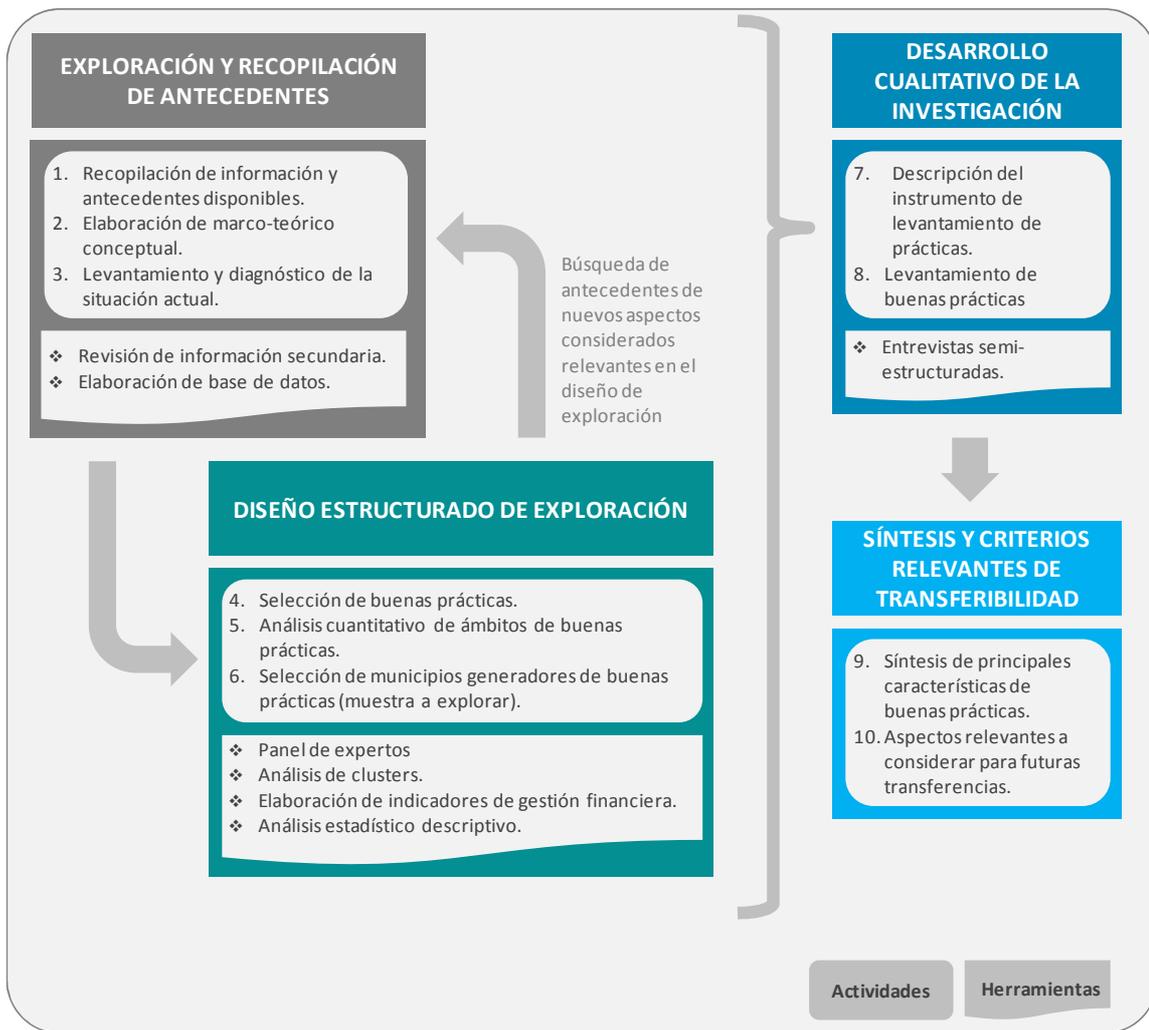
- Contexto organizacional
- Problema a solucionar
- Solución planteada
- Consolidación de la prácticas y actividades claves
- Resultados
- Problemas de implementación
- Ámbitos de gestión involucrados

3.4 SÍNTESIS Y CRITERIOS RELEVANTES DE TRANSFERIBILIDAD

Finalmente la información levantada debe ser depurada a fin de analizar, de forma clara y concreta, los aspectos claves de las buenas prácticas. Esto permitirá aportar criterios relevantes al momento de pensar en futuras transferencias de las prácticas en cuestión.

A continuación se muestra gráficamente la metodología desarrollada, identificando las etapas, actividades y herramientas utilizadas.

Ilustración 3.1: Esquema de las Etapas y Actividades asociadas a la Metodología Tentativa



Fuente: Elaboración propia.

4 ANTECEDENTES

En el siguiente capítulo se exponen, de forma resumida, los aspectos más relevantes para contextualizar y dimensionar las finanzas municipales en Chile. El objetivo principal es elaborar un diagnóstico que sirva como insumo para posteriores análisis tanto cuantitativos como cualitativos del presente estudio.

En primer lugar se realiza una breve descripción sobre el nivel de descentralización fiscal que existe en Chile, planteando los desafíos y necesidades en la actualidad. Luego se ahonda específicamente en los ingresos municipales, presentando la evolución en los últimos años y describiendo los aspectos más preponderantes a analizar. Finalmente, se revisan las áreas de estudios definidas anteriormente (impuesto territorial, derechos de aseo y servicios deportivos), profundizando en el marco legal que las define, y aportando un dimensionamiento cuantitativo sobre aspectos importantes en cada una de ellas.

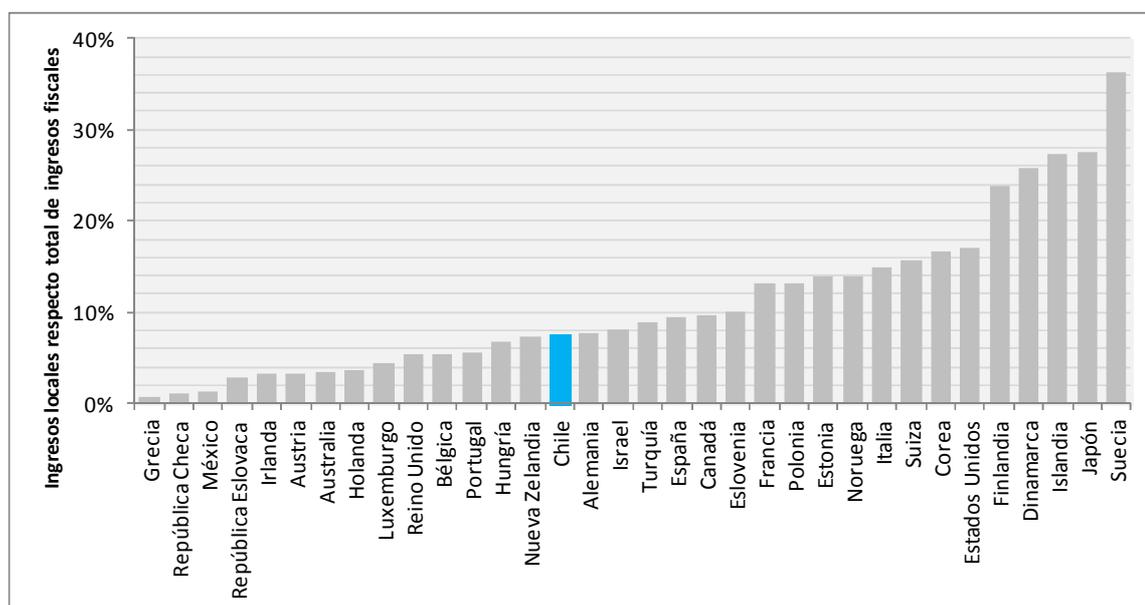
4.1 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE: CONTEXTO Y DESAFÍOS

Uno de los argumentos más utilizados a favor de la descentralización de los recursos públicos radica en la idea de eficiencia asignativa dado que los recursos se focalizarían acorde a la especificidad de la demanda por bienes y servicios de cada comunidad. Al mismo tiempo, se puede evitar la discrecionalidad que pueda existir a nivel central en temas de distribución y definición de ingresos y gastos (Horst, 2009).

Bernstein e Inostroza (2009), en referencia a publicaciones del Banco Mundial, señalan que la descentralización fiscal puede ser medida en función de cuánto representan los recursos autónomos que pueden ser administrados a nivel local versus los niveles de ingresos nacionales y regionales. Considerando esta referencia, el informe *Revenue Statics 1964-2010* de la OCDE (2011) muestra que, para el año 2009, los ingresos locales en Chile representan un 7,5% del total de ingresos a nivel nacional¹³. Si bien dicha cifra lo sitúa en rango medio-bajo respecto a sus pares participes de la OCDE, casos como Finlandia (23,8%), Dinamarca (25,8), Islandia (27,3%), Japón (27,6%) o Suiza (36,3%) distan mucho de la realidad chilena. Alcanzar un 15% de nivel de descentralización fiscal en el largo plazo (10 años) permitiría a Chile alcanzar un nivel de descentralización “lejano todavía de países desarrollados, pero razonable para un país como Chile” (Bernstein e Inostroza, 2009, p. 273).

¹³ Solo para corroborar cifras, para el año 1995, Bernstein e Inostroza (2009) estimaron que dicha razón era de un 6,1%; y la OCDE (2011), 6,5%.

Gráfico 4.1: Representación de los ingresos locales sobre como porcentaje del total de los ingresos fiscales para el año 2009



Fuente: Elaboración propia en base a Table E. Attribution of tax revenues to sub-sectors of general government as percentage of total tax revenue del informe Revenue Statistics 1965-2010 de la OCDE (2011). Los valores específicos se encuentran en el cuadro “Anexo B: Representación de los ingresos locales sobre como porcentaje del total de los ingresos fiscales”.

Ahora bien, aun cuando se alcanzase el nivel “deseado” de descentralización, Horst (2009) señala que los países más descentralizados también dependen más de transferencias intergubernamentales. Por tanto, la institucionalidad detrás de las relaciones presupuestarias, a distintos niveles de gobierno, cobra particular relevancia: 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.

En síntesis, la literatura revisada refleja que en Chile aún existe una alta centralización de los recursos fiscales, hecho que se corrobora en los bajos niveles que representan los ingresos locales sobre los ingresos nacionales. Asimismo, se plantea el desafío no solo consiste en aumentar los ingresos locales, sino también en reforzar la gestión municipal para que la provisión de servicios públicos se logre de forma óptima.

4.2 FINANCIAMIENTO MUNICIPAL: FUENTES DE INGRESOS Y AUTONOMÍA

Un tema no abordado hasta el momento, y que es 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, 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 cuáles no son actores de relevantes. Como resultado, un gran número de municipios tienden a comportarse como “receptores”, y no como “recaudadores” o “gestores” de ingresos.

Para respaldar la sentencia anterior, la siguiente sub-sección describe globalmente las distintas fuentes que componen los ingresos percibidos por los municipios chilenos, profundizando en aquellas que pueden ser gastadas de forma autónoma. En forma paralela, se exponen los problemas y desafíos planteados en la revisión bibliográfica.

4.2.1 Fuentes de Ingresos

Las municipalidades poseen varias fuentes de ingresos. Según Bravo (2011), estas se pueden resumir en:

1. Ingresos por conceptos de impuesto.
 - Impuesto territoriales.
 - Licencias municipales.
 - Permisos de circulación.
 - Impuesto a los casinos.
 - Licencias mineras y acuícolas.
2. Derechos municipales.
 - Remoción de desechos.
 - Otros derechos (licencias de conducir, permisos de urbanización y construcción, licencias provisionales, transferencia vehicular, venta de bienes, uso de espacios públicos, publicidad en espacios públicos, etc).
3. Fondo Común Municipal (FCM).
4. Transferencias y Fondos Competitivos desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).
 - Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU).
 - Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB).
 - Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).
5. Transferencia desde otros ministerios.
 - Fondos Concursables.
 - Programas del Gobierno Central.
6. Transferencia para servicios delegados.
 - Educación.
 - Salud Primaria.

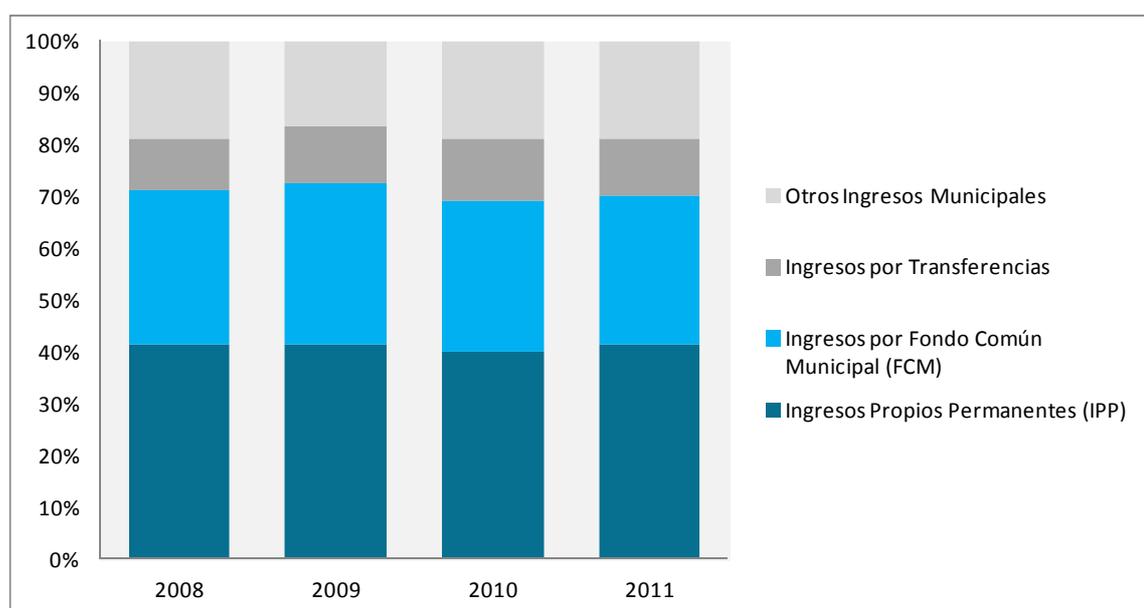
Como se puede apreciar, los ingresos municipales se constituyen por recaudación de tributos y derechos municipales, Fondo Común Municipal, transferencias, y otros tipos de ingresos. Desde el 2008 a la fecha los ingresos totales percibidos por los municipios han tenido un crecimiento sostenido real, con una tasa de crecimiento equivalente a 8,4% anual. Asimismo se evidencia que la participación relativa de cada tipo de ingreso se conserva año a año.

Cuadro 4.1: Fuentes de Ingresos Municipales 2008 – 2011 (MM\$ 2011)

| FUENTE DE INGRESO (MM\$ 2011) | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Ingresos Propios Permanentes (IPP) | 813.414 | 882.728 | 914.419 | 1.033.924 |
| Participación en Impuesto Territorial (Art. 37 DL 3063) | 218.895 | 238.153 | 236.149 | 264.195 |
| Permiso de Circulación - De Beneficio Municipal | 72.705 | 72.451 | 82.332 | 94.824 |
| Patentes Municipales - De Beneficio Municipal | 226.038 | 256.899 | 266.633 | 277.015 |
| Derechos de Aseo | 52.282 | 57.439 | 60.161 | 65.340 |
| Otros Ingresos Propios Permanentes | 243.494 | 257.787 | 269.144 | 332.550 |
| Ingresos por Fondo Común Municipal (FCM) | 585.159 | 660.741 | 659.453 | 720.695 |
| Ingresos por Transferencias | 193.560 | 230.734 | 277.438 | 274.034 |
| Otros Ingresos Municipales | 372.730 | 352.255 | 429.430 | 475.792 |
| INGRESO TOTAL PERCIBIDO (MM\$ 2011) | 1.964.863 | 2.126.459 | 2.280.740 | 2.504.445 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

Gráfico 4.2: Distribución porcentual del Total de Ingresos Municipales según fuente de ingreso



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

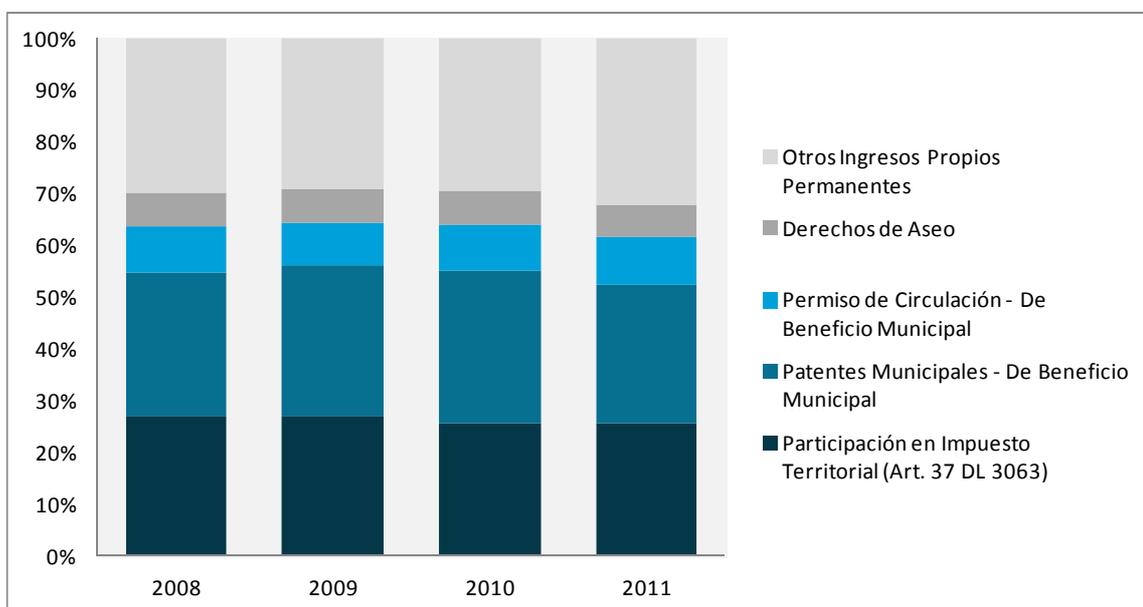
Varios autores (Horst, 2009; Henríquez y Fuenzalida, 2011; Bravo, 2011), expresan que los: Ingresos Propios Permanentes y Fondo Común Municipal son las fuentes de ingresos relevantes al momento de evaluar la autonomía financiera municipal. Los primeros son ingresos que son generados a partir de fuentes de propias de la comuna; y los segundos corresponden a transferencias desde un fondo común construido a partir del aporte de todos los municipios (redistribución de recursos). En este contexto, las transferencias pierden relevancia, principalmente, porque corresponden a recursos que deben ser gastados en temas específicos (programas, proyectos de inversión, entrega de educación y salud, etc), lo que no necesariamente se ajusta a las demandas específicas que surgen constantemente en cada localidad (no pueden ser utilizados en otros temas que no sean a los que fueron destinados). Por lo tanto, si bien representan cerca del 10% de los recursos municipales, para efectos del presente estudio estos ingresos serán aislados del análisis.

Los datos muestran que los Ingresos Propios Permanentes y el Fondo Común Municipal han tenido un crecimiento real equivalente a un 8,3% y 7,2% anual, respectivamente. No obstante, el peso relativo de ambos se conserva año a año, representando el 70% del total de ingresos percibidos aproximadamente. A continuación se describen cada uno de estos ingresos, y cuáles son los temas relevantes asociados.

4.2.2 Ingresos Propios Permanentes

Los Ingresos Propios Permanentes (desde ahora, “IPP”) son ingresos generados a partir de fuentes de propias de la comuna. Según el clasificador presupuestario municipal vigente, los IPP están constituidos por impuestos, patentes, derechos y permisos para actividades empresariales, uso de bienes públicos y entrega de servicios municipales. El detalle de los montos que representa cada fuente se encuentra en el Cuadro 4.1).

Gráfico 4.3: Distribución porcentual de los Ingresos Propios Permanentes según fuente de ingreso



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

Nota: El detalle de las fuentes de ingreso que constituyen los IPP se el cuadro “Anexo C: Partidas del clasificador presupuestario que componen los Ingresos Propios Permanentes”.

Desde el 2008 al 2011, cerca del 70% de los IPP se constituyen a partir de lo percibido por participación en impuesto territorial, patentes municipales, permisos de circulación y derechos de aseo. Sin embargo estas fuentes de ingresos no son definidas por los municipios. Tanto la base impositiva como las tasas de impuestos, permisos, patentes y derechos son definidos por ley 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 de los impuestos territoriales. 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.

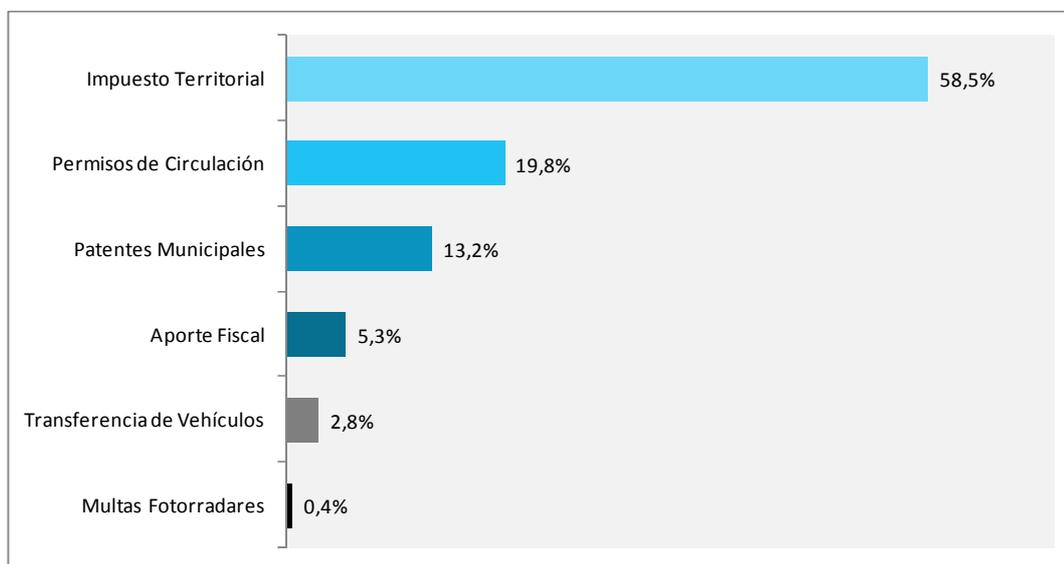
4.2.3 Fondo Común Municipal

El Fondo Común Municipal (desde ahora, “FCM”), es un “mecanismo de redistribución solidaria de ingresos propios entre municipios del país, cuyo objetivo principal apunta a garantizar el adecuado funcionamiento y cumplimiento de los fines propios de los municipios” (Henríquez y Fuenzalida, 2011, p.4). Se compone de tres ejes:

- Recaudación, integrando fondos tanto del gobierno central como de los municipios.
- Distribución, asignación de montos a cada municipalidad según el coeficiente de participación calculado año a año.
- Mecanismo de estabilización, compensación total o parcial si los ingresos por FCM son menores a los estimados en un año.

En lo que respecta a la recaudación, el FCM integra principalmente fondos provenientes de los municipios y, en menor medida, recursos desde el gobierno central. En efecto, para año 2009, el FCM se compuso en su mayoría por aportes por conceptos de Impuesto Territorial (58,5%), Permiso de Circulación (19,8%) y Patentes Municipales (13,2%) (SUBDERE, 2010).

Gráfico 4.4: Composición del Fondo Común Municipal durante el año 2009



Fuente: SUBDERE (2010).

Nota: Las fuentes de recaudación que constituyen el FCM se encuentran en el cuadro “Anexo D: Fuentes de recaudación del Fondo Común Municipal”.

Los criterios de distribución del FCM se realizan sobre la base de los siguientes parámetros (Horst, 2009):

- 25% partes iguales entre las comunas del país.
- 10% en relación al número de pobres de la comuna ponderado en relación a la población pobre del país.
- 30% 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 el total de predios de ésta.
- 35% en proporción directa a los menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo, lo cual se determina en base al menor ingreso municipal propio permanentes por habitante de cada comuna en relación el promedio nacional de dicho ingreso por habitante. Para determinar dicho menor ingreso se considera, asimismo, la población flotante de aquellas comunas que hayan sido calificadas como balneario.

Una conclusión común en la revisión bibliográfica revisada (Horst, 2009; Bravo, 2011) es que el FCM entrega mayores recursos en la medida que los municipios se vean beneficiados por la discrecionalidad del gobierno central y los niveles de recaudación efectiva (no potencial) que alcanzan. En cuanto a la discrecionalidad, un ejemplo son las comunas compensadas por recibir población flotante acorde a la estacionalidad que se puede evidenciar¹⁴. Respecto a la recaudación, el FCM tiende a entregar mayores montos a comunas que perciban menos ingresos, sin contrastar el ingreso efectivamente percibido con los niveles que potencialmente se podrían percibir. Por tanto, en cuanto a lo anterior, Horst señala lo siguiente:

“Ello induce a que los municipios tienda a adoptar una actitud más pasiva en la búsqueda de nuevas y mayores fuentes de ingresos, ya que los costos administrativos y políticos que eventualmente pudiera traer consigo una medida de esta naturaleza, sumado a los recursos que recibirían del FCM, lleva a que en definitiva resulta más “cómodo” para la administración comunal esperar pasivamente los recursos desde el FCM” (Horst, 2009, p. 221).

4.2.4 Heterogeneidad financiera: Evidencia de baja autonomía

Las dos fuentes de ingresos expuestos (IPP y FCM), al analizarlas en forma agregada, no son una clara señal de la gran heterogeneidad financiera que existe entre los municipios chilenos. Existe una gran dependencia del FCM en la mayoría de las municipalidades justificada por los altos niveles de exención (predios, derechos de aseo, etc) y bajos niveles de IPP. Este hecho es una restricción para avanzar hacia una descentralización fiscal, reflejando la baja autonomía que tienen los gobiernos locales para determinar sus mecanismos de financiamientos (Ormeño, 2006; Horst, 2009). A continuación se muestra la evidencia de este hecho, mostrando evidencia desde los datos y literatura revisada.

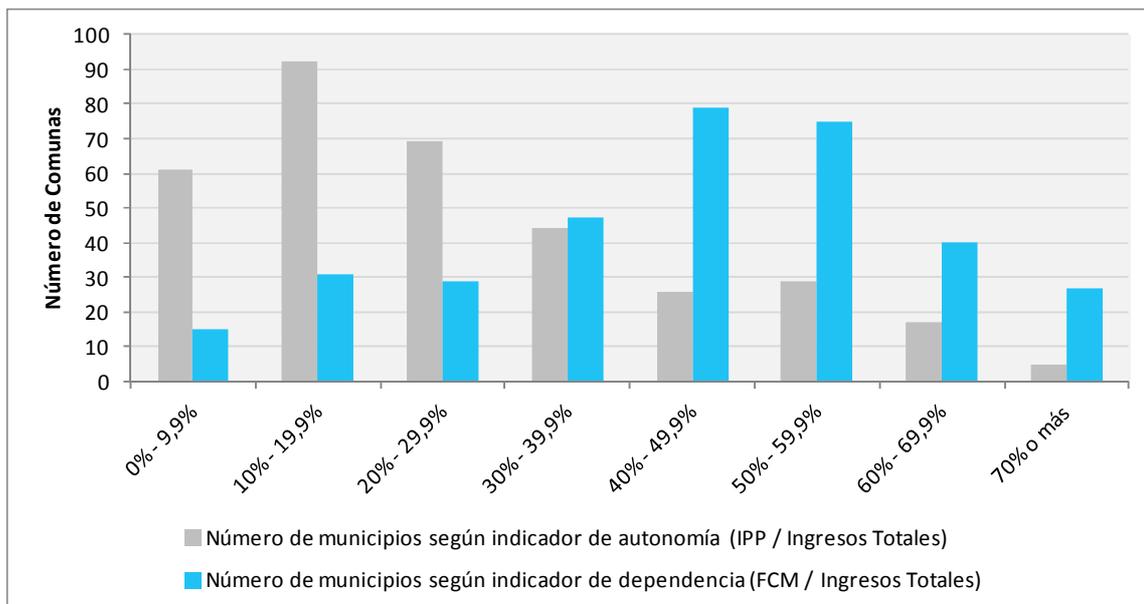
El 2011, los IPP y el FCM representaron 41,3% y 29,8% del total de ingresos municipales percibidos a nivel nacional, respectivamente. Sin embargo, estos valores no son representativos a una “comuna promedio” ya que la desagregación de la información a nivel comunal muestra valores sumamente dispares. Para el año 2011¹⁵, el 60,3% de las comunas evidenciaron niveles de

¹⁴ Horst (2009) señala, por ejemplo, que el año 2009 comunas como Cartagena, El Tabo, El Quisco y San Antonio son compensadas por población flotante, no así Algarrobo o Viña del Mar.

¹⁵ Se excluyen las comunas de Marchigue y Cochamó que no entregaron datos para el año 2011.

IPP inferiores al promedio nacional (IPP/Ingresos Totales < 41,3%). De forma similar, el 56,0% de las comunas expresan niveles de FCM mayores al promedio nacional (FCM/Ingresos Totales > 29,8%). Estos datos demuestran que existe una gran diferencia en los niveles de autonomía (IPP/Ingresos Totales) y dependencia (FCM/Ingresos Totales).

Gráfico 4.5: Histograma de comunas clasificadas según el rango de indicadores de IPP y de FCM sobre Ingreso Total para el año 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

Nota: Los valores por rango se expresan en el cuadro “Anexo E: Distribución del número de comunas por rango según el porcentaje de IPP y FCM sobre los Ingresos Totales para el año 2011”.

Desde otra perspectiva, lo anterior es ratificado por Henríquez y Fuenzalida (2011), quienes basados en Horst (2009), realizan una segmentación de las municipalidades tomando en consideración la relación entre el aporte y la recepción del FCM. De esta forma, si la relación es mayor a uno significa que aporta al FCM es más de lo que recibe de él; y viceversa, si la relación es menor a uno implica que el municipio en cuestión recibe más de lo que aporta al FCM.

Cuadro 4.2: Segmentación de municipios según aporte al FCM y recepción de él

| CATEGORÍA | VALOR ÍNDICE | Nº MUNICIPIOS |
|----------------------------|--------------|---------------|
| Gran Aportador | 8.79 – 25.01 | 5 |
| Aportador | 1.13 – 4.81 | 9 |
| Receptor- Aportador | 0.53 – 0.96 | 14 |
| Receptor | 0.1 – 0.49 | 140 |
| Receptor Neto | 0 – 0.09 | 177 |

Fuente: Henríquez y Fuenzalida (2011), considerando la variable de relación entre aportes y recepción del FCM proporcionada por SINIM.

Nota: Valor Índice = (Aporte al FCM) / (Recepción del FCM).

De los resultados se desprende que el 51,5% de los gobiernos locales aportan menos del 10% de lo que reciben (categoría “Receptor Neto”). Es decir, en más de la mitad de los municipios se recibe del FCM, aproximadamente, diez veces el valor que se aporta. Asimismo,

existe un grupo homogéneo bien definido de comunas pertenecientes a la Región Metropolitana con altos IPP con una casi nula recepción de ingresos por FCM (categoría “Gran Aportador”).

Los datos mostrados demuestran que la heterogeneidad financiera es un hecho concreto. La baja autonomía (dada las restricciones legales e incentivos para definir niveles de recaudación óptimos) y alta dependencia (a razón de la discrecionalidad del gobierno central, y el nulo contraste entre la recaudación “efectiva” y “potencial”) han gatillado un *status quo* en varios municipios, donde no hay incentivos claros por recaudar más.

No obstante, si bien muchos parámetros están definidos por ley, los gobiernos locales también pueden realizar esfuerzos por implementar prácticas innovativas que permitan sobrellevar los distintos factores que condicionan su gestión en la recaudación de ingresos. Dependiendo de cómo se definan los distintos tipos de ingresos, los municipios pueden buscar espacios de acción. Es por ello que, a continuación, se realiza una breve descripción de las áreas de estudio en la que se enfoca el presente trabajo para justificar este hecho.

4.3 DESCRIPCIÓN DE ÁMBITOS DE BUENAS PRÁCTICAS

4.3.1 Ingresos por participación en impuesto territorial

4.3.1.1 Descripción general del impuesto territorial

El impuesto territorial corresponde a impuestos aplicados a los bienes raíces de cada comuna, aplicados sobre el avalúo fiscal de ellos. Su 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 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. Dichos montos, así como las tasas de contribución vigentes para el segundo semestre del 2012 se muestran a continuación.

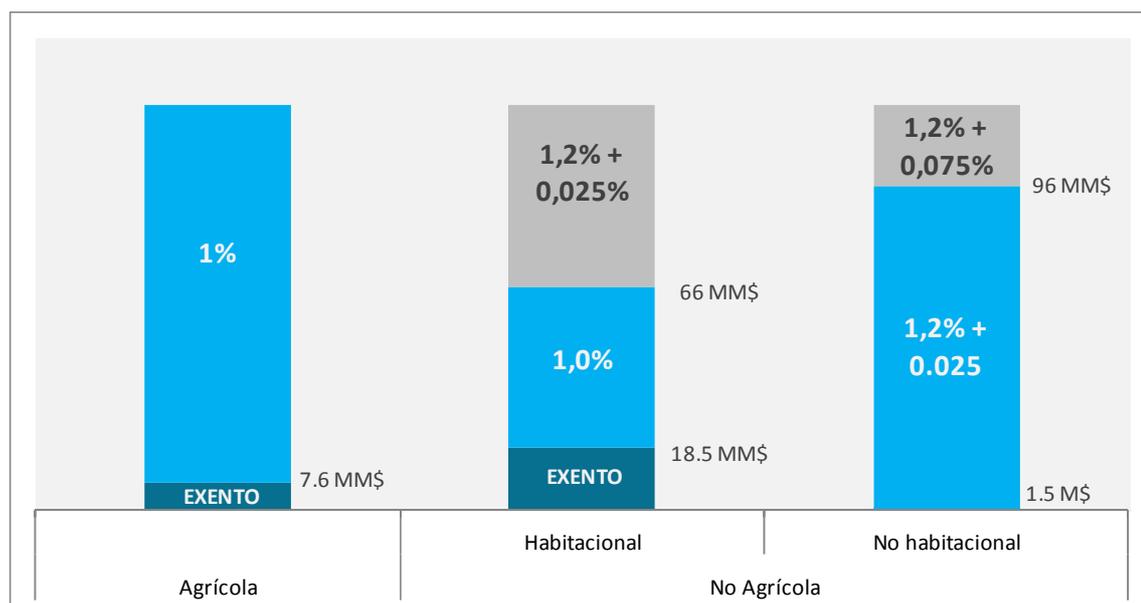
Cuadro 4.3: Exenciones de Impuesto Territorial vigentes para el segundo semestre del año 2012.

| SERIE | DESTINO | MONTO EXENTO (\$ 1 de Julio de 2012) |
|-------------|--------------------------|--------------------------------------|
| Agrícola | Agrícola propiamente tal | 7.633.529 |
| | Casa patronal | 7.642.763 |
| No Agrícola | Pleno Derecho | 151.026 |
| | Habitacional | 18.486.323 |

Fuente: Página web de SII.

<http://www.sii.cl/pagina/br/reajustes_exenciones.htm> [Consulta: 20 de Junio de 2012].

Ilustración 4.1: Tasas y sobretasas anuales (%) de contribución según tramos de avalúo afecto



Fuente: Elaboración propia en base a página web de SII.

<http://www.sii.cl/preguntas_frecuentes/bienes_raices/001_004_3848.htm> [Consulta: 20 de Agosto de 2012].

Nota: Los montos expresados corresponden a aproximaciones para mejor entendimiento del lector.

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 años¹⁶. 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.

¹⁶ El último reavalúo de bienes raíces agrícolas se efectuó en julio del año 2009, y el de los raíces no agrícolas en enero del año 2006. (Página web SII <http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/impuestos/otros_impuestos.htm> [Consulta: 21 de junio de 2012]).

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 la Ley 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. Luego, el monto correspondiente a cada comuna será entregado dentro de los 30 días posteriores al mes de recaudación (70% los primeros 15 días de los dichos meses en forma de anticipo según estimaciones de la SUBDERE, y el resto los últimos 15 días según sea la recaudación efectiva).

4.3.1.2 Números y relaciones de los ingresos municipales por participación en impuesto territorial

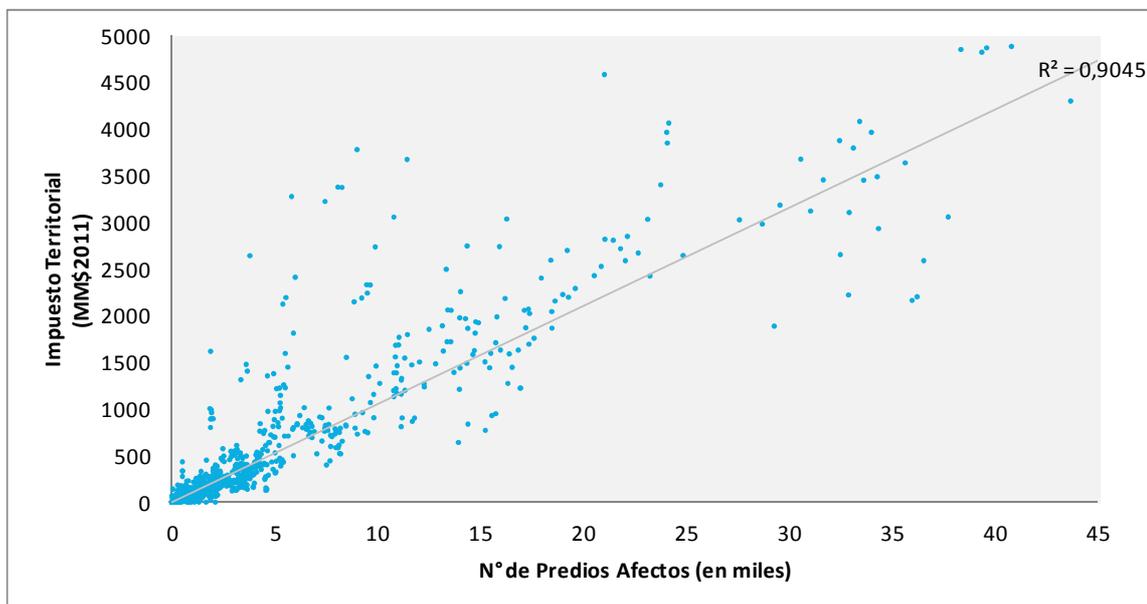
Los ingresos municipales por participación directa en impuesto territorial (vale decir, aquello que va directamente a los municipios sin considerar lo proveniente del FCM) el 2008 representaron 218.895 MM\$, aumentando hasta 264.195 MM\$ el año 2011¹⁷ (ver Cuadro 4.1).

Ahora bien, los ingresos por participación en impuesto territorial dependen de diversos factores: número de predios afectos a contribución, avalúo fiscal afecto, morosidad en el pago, capacidad de gestión en el cobro, entre otros. Para efectos del siguiente análisis, se analizará la información disponible (avalúo afecto a contribución y número de predios). Otros factores como la capacidad de gestionar bien la información y la incidencia que puedan tener los municipios en la gestión de cobranza serán aspectos a explorar en el estudio de campo desarrollado más adelante.

Al tomar la información correspondiente a cada municipio entre los años 2008 y 2011, es posible verificar que los ingresos municipales por participación en impuesto territorial y el número total de predios afectos tienen un coeficiente de correlación simple de 0,95, donde los predios determinan cerca del 91% de la variabilidad de esta fuente de ingresos.

¹⁷ El 2009 se evidencia una baja, la cual puede ser justificada por las medidas tomadas por el terremoto del año 2010. Mayor información en <<http://www.sii.cl/pagina/actualizada/noticias/2010/010310noti01jo.htm>> [Consulta: 22 de junio de 2012].

Gráfico 4.6: Relación entre ingresos por impuesto territorial y número de predios afectados a su pago durante el período 2008-2011

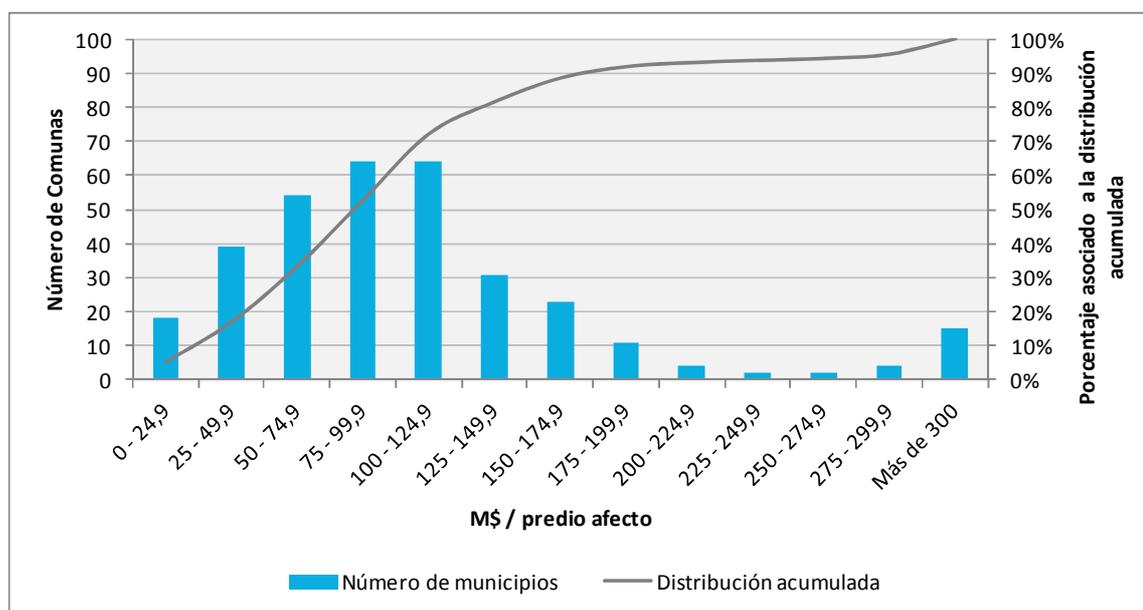


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

Nota: El gráfico considera el 98% de las observaciones. El 100% de las observaciones se encuentran en el gráfico “Anexo F: Relación entre ingresos por impuesto territorial y número de predios afectados a su pago (100% de las observaciones)”.

Asimismo, al estimar ingreso promedio por predio afecto (M\$/predio afecto) que percibe cada municipio por participación en impuesto territorial, se aprecia la existencia de una gran disparidad. Mientras que cerca del 50% de los municipios percibe menos de 100 mil pesos por predio afecto, existen cerca de un 10% que llega a doblar o incluso triplicar dicha cifra. El siguiente gráfico da muestra de este hecho. Las barras grafican el número de comunas que pertenecen a cada rango considerado de acuerdo al ingreso promedio que perciben directamente del impuesto territorial por predio afecto (M\$/predio afecto). La línea curva corresponde a la distribución acumulada del porcentaje de municipios que se encuentra bajo o igual a los rangos considerados. Por ejemplo, considerar el rango 25 – 49,9 M\$/predio afecto. La barra muestra que 39 comunas perciben, por predio afecto, entre 25 y 50 mil pesos directamente del impuesto territorial. Asimismo, la línea oscura muestra que menos del 20% de los municipios (17,2% exactamente) percibe directamente del impuesto territorial menos de 50 mil pesos por predio afecto.

Gráfico 4.7: Histograma de municipios según ingresos promedio por predio (M\$ / predio afecto) por participación en impuesto territorial para el año 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

Nota: Se consideraron 331 municipios, descartando aquellos que no poseen información tanto de ingresos por impuesto territorial como de predios afectados. El detalle de la distribución se encuentra en el cuadro “Anexo G: Distribución del número de comunas según el ingreso promedio, por predio afecto, percibido directamente por impuesto territorial (M\$/predio afecto) para el año 2011”.

Una posible razón de este desequilibrio puede provenir del avalúo afecto a impuesto territorial estimado por el SII para cada predio. Por ejemplo, dos comunas pueden tener el mismo número de predios afectados, sin embargo el avalúo sujeto a contribución es en un caso respecto al otro. Lamentablemente, la información disponible sobre avalúo afecto se encuentra agregada a nivel regional y no comunal¹⁸. Sin perjuicio de aquello, se puede verificar, en términos generales, que en aquellas regiones donde el avalúo promedio afecto a impuesto territorial (avalúo medido en M\$/predio afecto) es más alto, el ingreso promedio por participación en impuesto territorial (ingreso medido en M\$/ predio afecto) también lo es en relación al resto de las regiones. Por ejemplo, en la Región de Magallanes el avalúo promedio afecto a impuesto territorial es el más alto de nivel nacional (cercano a 40 millones de pesos por predio afecto). Ello puede justificar el hecho de que también sea la región donde los municipios perciben más ingresos por participación en impuesto territorial en todo el país (160 mil pesos por predio afecto). La información anterior se encuentra en el siguiente cuadro y gráfico.

¹⁸ Página web del SII <http://www.sii.cl/avaluaciones/estadisticas/estadisticas_brrr.htm> [Consulta: 22 de junio de 2012].

Cuadro 4.4: Relación entre avalúo afecto a impuesto territorial e ingresos municipales por participación en impuesto territorial.

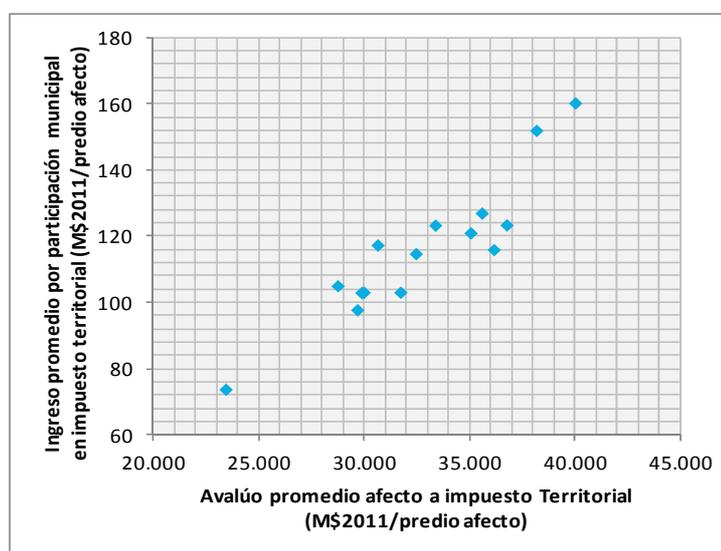
| REGIÓN | AVALÚO PROMEDIO Afecto A IMPUESTO TERRITORIAL (*) (M\$2011 / predio afecto) | INGRESO MUNICIPAL PROMEDIO POR PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN IMPUESTO TERRITORIAL (**) (M\$2011 / predio afecto) |
|-----------------------|--|--|
| 15 Arica y Parinacota | 30.652 | 117 |
| 1 Tarapacá | 28.760 | 105 |
| 2 Antofagasta | 36.159 | 116 |
| 3 Atacama | 38.169 | 152 |
| 4 Coquimbo | 29.681 | 97 |
| 5 Valparaíso | 29.883 | 103 |
| 13 Metropolitana | 36.768 | 123 |
| 6 O'Higgins | 32.463 | 114 |
| 7 Maule | 29.992 | 103 |
| 8 Biobío | 35.599 | 127 |
| 9 Araucanía | 31.737 | 103 |
| 14 Los Ríos | 35.058 | 121 |
| 10 Los Lagos | 33.388 | 123 |
| 11 Aysén | 23.439 | 73 |
| 12 Magallanes | 40.020 | 160 |

Fuente: Elaboración propia.

Nota: (*) Estimación propia según predios afectados y avalúo afecto a nivel regional para el primer semestre del año 2011 disponible en la página web de SII.

(**) Estimación propia según predios afectados e ingresos por participación en impuesto territorial para el año 2011 disponibles a nivel comunal en el SINIM, siendo agregada a nivel regional para efectos de la comparación.

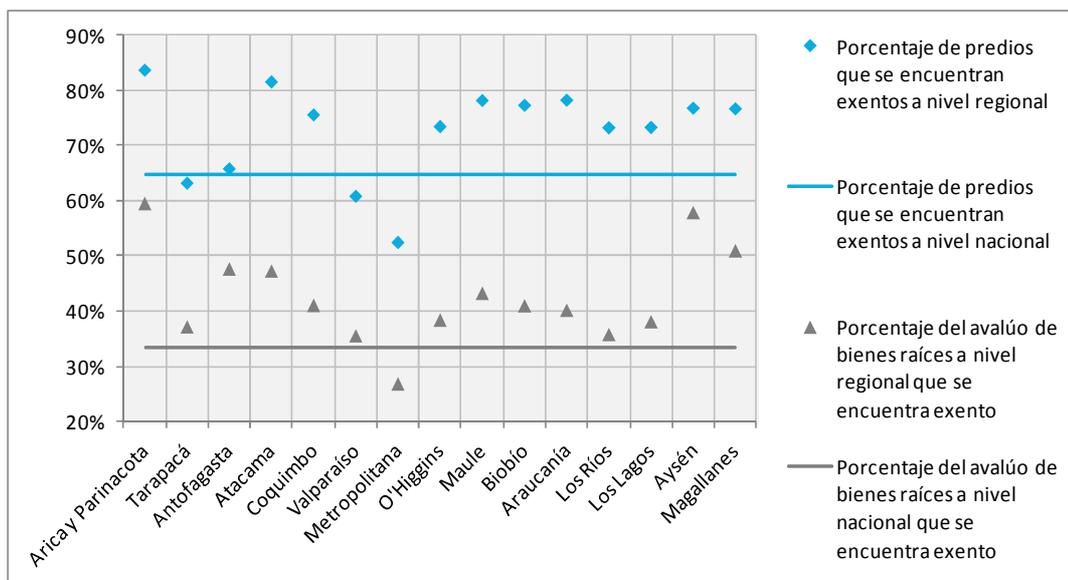
Gráfico 4.8: Relación avalúo fiscal afecto a impuesto territorial e ingresos municipales por participación en impuesto territorial para el año 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a información del SII y SINIM.

Según el SII¹⁹, para el 1° semestre del 2011, los predios exentos representan el 64,6% del total de predios del país (predios agrícolas y no agrícolas). No obstante, si bien solo el 35% de los predios a nivel nacional se encuentra afecto a contribución, el 66,7% del total de avalúo fiscal está afecto a impuesto territorial. Aplicando la lógica inversa (vale decir, apreciando los niveles de exención), solo la Región Metropolitana tiene un nivel de avalúo exento más bajo que el promedio nacional. El siguiente gráfico da cuenta de ello.

Gráfico 4.9: Porcentaje de predios y avalúos fiscales exentos para el 1° semestre 2011.

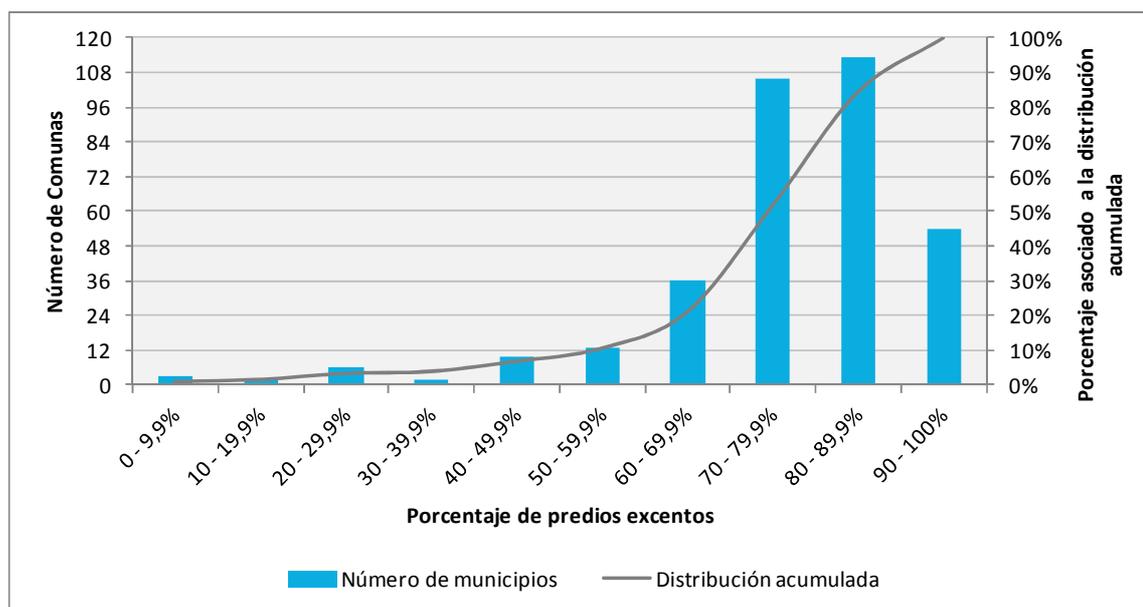


Fuente: Elaboración propia en base a información del SII.

Al ahondar en los niveles de predios exentos a nivel comunal, se aprecia una relación dispar. 299 municipios (86,7% del total del país) poseen una tasa de exención mayor al nivel nacional (64,6%). El siguiente gráfico da muestra este hecho. Las barras muestran el número de municipios cuya tasa de exención está en los rangos especificados. La línea curva muestra la distribución acumulada, en términos percentiles. Por ejemplo, existen 13 municipios cuya tasa de exención varía entre 50 y 59,9%, y donde el 10% de los municipios tiene tasas menores o iguales a 59,9% de exención.

¹⁹Página web del SII <http://www.sii.cl/avaluaciones/estadisticas/estadisticas_bbrr.htm> [Consulta: 22 de junio de 2012].

Gráfico 4.10: Histograma de municipios según porcentaje de predios exentos para el año 2011.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

Nota: Los 345 municipios presentaban la información necesaria para elaborar este gráfico. El detalle de la distribución se encuentra en el cuadro “Anexo H: Distribución del número de comunas según porcentaje de predios exentos para el año 2011”.

4.3.2 Ingresos por derechos de aseo

4.3.2.1 Descripción general de cobros por derechos de aseo

El cobro por derechos de aseo se encuentra normado por la Ley 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 a 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 tengan un avalúo fiscal menor a 225 UTM.
- Tiene una vigencia de 3 años, pudiendo ser recalculada 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 fijar una tarifa especial. Sin perjuicio de aquello, estos residuos pueden ser extraídos y transportados por los emisores o contratando a terceros.

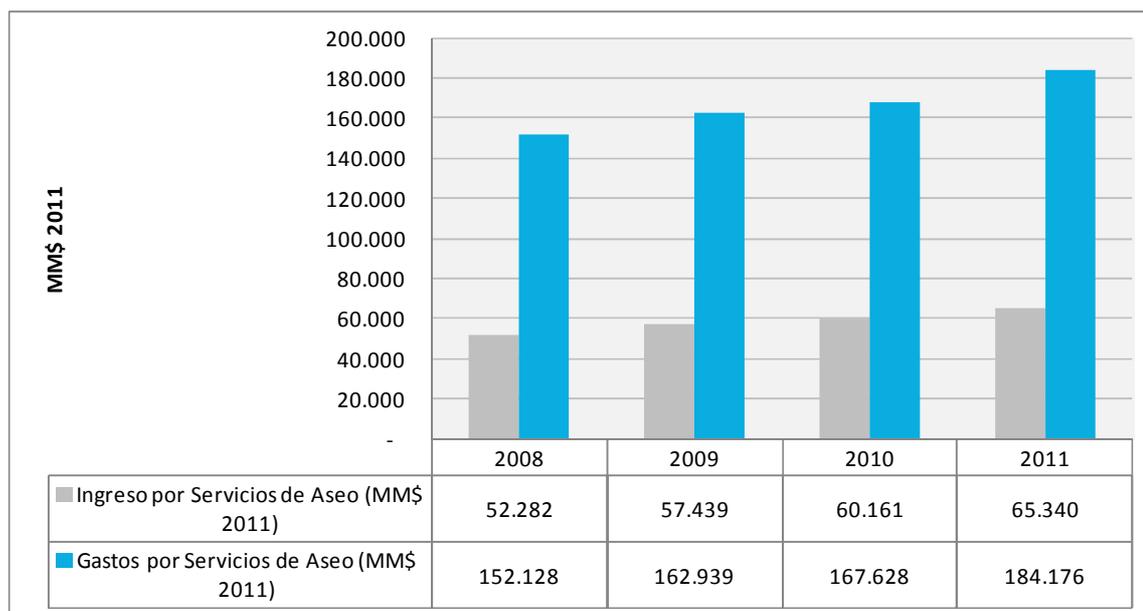
Las municipalidades deben estipular, a través de ordenanzas municipales, los criterios de cobro diferenciado (de carácter objetivo y general), criterios de rebaja o exención de tarifas y las condiciones de pago (monto real, cuotas, fechas de vencimiento y otros aspectos)

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 de la República 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.

4.3.2.2 Números y relaciones de los Derechos de Aseo

Los ingresos municipales por cobro de derechos de aseo han presentado un aumento real desde 52.281 MM\$ a 65.340 MM\$ entre los años 2008 y 2011. Este aumento de ingresos por servicios de aseo debe ser contrastado con el nivel de gasto que genera dicho servicio. Los ingresos han cubierto cerca de un tercio de los gastos por servicios de aseo los últimos 4 años.

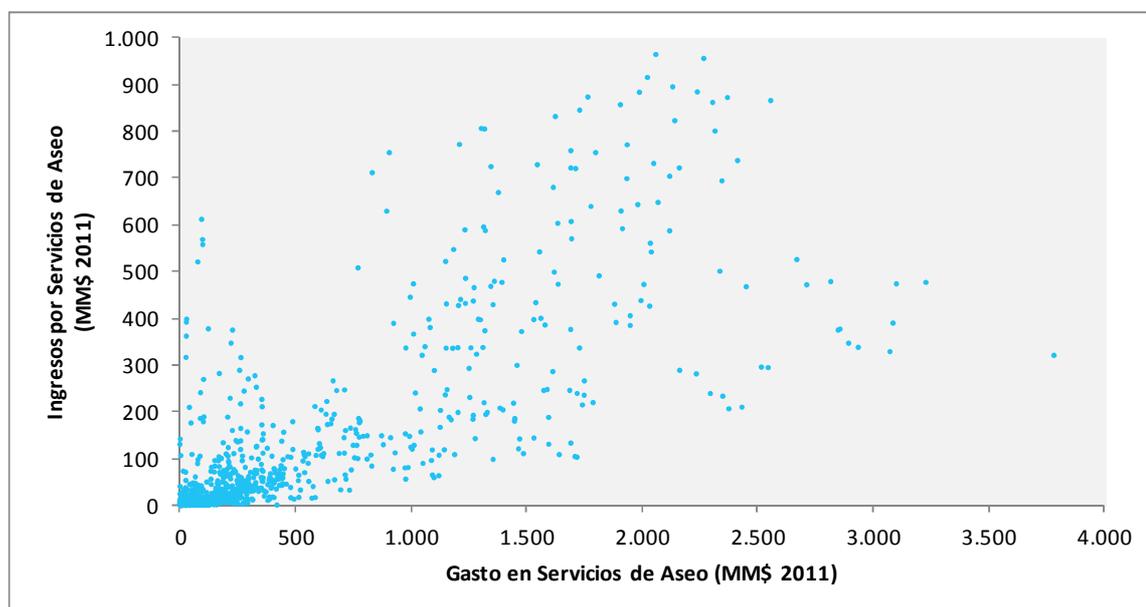
Gráfico 4.11: Ingresos y gastos totales (MM\$ 2011) por servicios de aseo entre el 2008 y 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a información del SINIM.

La relación entre los ingresos por derechos de aseo y los gastos de esto no presenta una relación que sea clara. El siguiente gráfico muestra da cuenta de que mayor gasto de servicios de aseo no necesariamente implica mayor recaudación por este concepto. Si bien es una relación “lógica”, existen una serie de factores que no está siendo considerada. Entre ellos se puede mencionar la facultad legal que tienen los municipios por definir distintos criterios de exención de pago de derechos de aseo, así como el avalúo de los predios de la comuna (recordar que aquellos predios cuyo avalúo sea menor o igual a 225 UTM están automáticamente exentos de este pago).

Gráfico 4.12: Relación entre ingresos por recaudación de derechos de aseo y gasto en servicios de aseo durante el período 2008-2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

Nota: Se excluyeron aquellas observaciones donde no se registraba información, o bien existían ingresos pero no gasto relacionados a servicios de aseo. El gráfico considera el 96% de las observaciones. El 100% de las observaciones se encuentran en el gráfico “Anexo I: Relación entre ingresos por recaudación de derechos de aseo y gasto en servicios de aseo durante el período 2008-2011 (100% de las observaciones)”.

En cuanto a la recaudación, ésta puede ser efectuada por tres formas como ya se expresó. Una forma es adscribir, al pago de impuesto territorial, los derechos de aseo de dichos predios. Esto se logra previo convenio con SII, el cual informa a Tesorería para que ellos realicen la recaudación junto al cobro de contribuciones. 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.

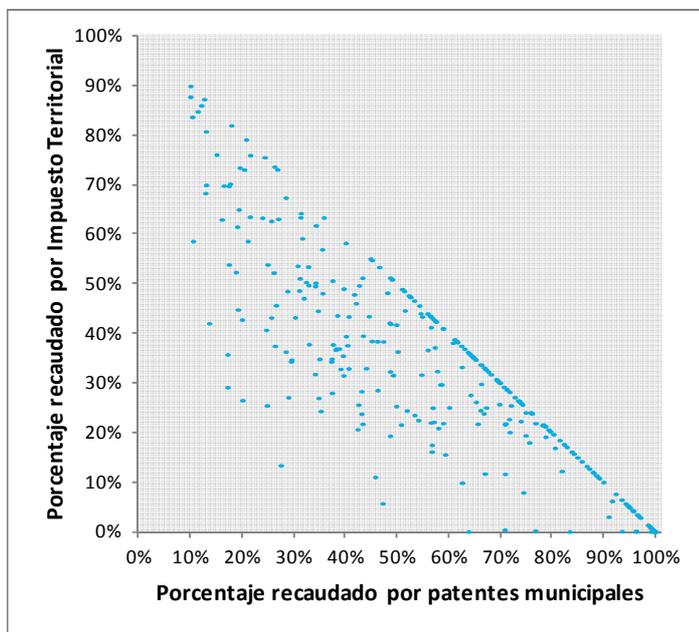
Según los datos disponibles en el SINIM para el año 2011, 323 municipios registraron recaudación por derechos de aseo²⁰. Al evaluar el peso relativo que tiene cada forma de cobro sobre el total recaudado, se aprecia que existe un gran porcentaje de municipios que componen su recaudación solo en función de cobro vía impuesto territorial y patentes municipales. De los 323 municipios recién expresados, 131 (41%) 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%²¹. La mayoría de estos últimos se tienden a concentrar donde del

²⁰ Para los otros 23 restantes no hubo recepción de dicha información, o bien no registran recaudación

²¹ Considerando que la suma entre lo que representa la recaudación por impuesto territorial, cobro directo y patentes municipales debe ser igual a 100%, basta estudiar dos de ellas para que la tercera quede definida. Luego, todos los municipios que se ubican sobre la “recta imaginaria” no presentan recaudación por cobro directo ya que satisfacen la ecuación $\% \text{ recaudado por impuesto territorial} = - \% \text{ recaudado por patentes municipales} + 100\%$.

valor del porcentaje recaudado por patentes municipales es mayor al 50%. Todo el resto de municipios bajo esta “recta imaginaria” presentan recaudación por las tres vías posibles.

Gráfico 4.13: Relación entre porcentaje recaudado vía impuesto territorial y patentes municipales.



Fuente: Elaboración propia en base a información del SINIM.

4.3.3 Ingresos por servicios deportivos

Los servicios deportivos son un tema que ha cobrado relevancia en el último tiempo, considerando que el desarrollo deportivo y recreativo conlleva beneficios sociales incuantificables. En este contexto, los municipios han tomado un papel de “gestores” de proyectos y sistemas deportivos.

Las iniciativas de inversión en deporte, en algún sentido, dan cuenta de la existencia de recursos para el financiamiento de proyectos deportivos. Para efectos de la siguiente exposición, se presentará lo correspondiente a dos concursos que entregan recursos para iniciativas deportivas a nivel comunal.

- Concurso 2% Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) Deportes.
- Concurso Inversión en Infraestructura Deportiva Municipal.

Los concursos “2% FNDR Deportes” corresponden a una asignación declarada en la Ley de Presupuesto del Sector Público. En ella se permite a los gobiernos regionales destinar hasta un 2% del presupuesto de los recursos FNDR a financiar distintas actividades de carácter deportivo. Ajustando los valores para el año 2011, en dicho año el monto presupuestado agregado a nivel nacional fue de 3.331 MM\$, terminando en un presupuesto vigente de 3.692MM\$ del cual un 99,6% fue ejecutado al cuarto trimestre del 2011.

Por su parte, el concurso “Inversión en Infraestructura Deportiva Municipal” también es una disposición de la Ley de Presupuesto del Sector Pública, la cual pone a disposición para nuevos proyectos, al menos, el 50% de los recursos contemplados en la asignación “Aportes para Inversiones en Infraestructura Deportiva” correspondiente al Instituto Nacional de Deportes (IND). El año 2011 se asignaron 16.017 MM\$ (valor ajustado al año 2011), lo que corresponde al 83,3% de la asignación base.

Considerando solo estas dos fuentes de potenciales ingresos para los municipios, los montos son bajos en relación a las dos áreas de estudio antes expuestas (en comparación con los ingresos por participación en impuesto territorial, la proporción es cercana a 1:12; y derechos de aseo, 1:3). Sin embargo, esto no quita relevancia a los desafíos que deben ser abordados por los municipios para que tanto el diseño como la implementación y operación de dichas iniciativas utilicen responsablemente los recursos disponibles. En efecto, los municipios juegan un rol clave como articuladores y gestores de proyectos deportivos de diversas índoles. Por un lado, están las actividades deportivas de corto plazo (generalmente implementación en menos de 12 meses), las cuales requieren ser gestionadas y ejecutadas de manera eficiente para respetar los plazos declarados. Por otro lado, están los proyectos deportivos de largo plazo, los cuales requieren mayor nivel de inversión y gestión dado que demandan una infraestructura deportiva que sea, posteriormente, operada en base a un sistema de gestión deportiva que los haga sostenida en el tiempo.

4.4 DIAGNÓSTICO Y ASPECTOS RELEVANTES DE LAS ÁREAS DE ESTUDIO

4.4.1 Diagnóstico

- La literatura revisada señala que en Chile aún posee una baja descentralización de los recursos fiscales en comparación con sus pares de OCDE. La medida de descentralización (ingresos locales versus ingresos a nivel nacional) en Chile es de 7,5%, muy lejana de casos como Finlandia (23,8%), Dinamarca (25,8), Islandia (27,3%), Japón (27,6%) o Suiza (36,3%). Se propone que, para alcanzar un nivel de descentralización adecuado a la realidad chilena, se debe alcanzar un valor equivalente a un 15% en el largo plazo (10 años).
- Sin perjuicio de lo anterior, también se plantea que el desafío no solo consiste en aumentar los ingresos locales, sino también en reforzar la gestión municipal para que la provisión de servicios públicos se logre de forma óptima.
- A partir de la bibliografía revisada y de resultados obtenidos en forma propia, se manifiestan que Ingresos Propios Permanentes (IPP) y Fondo Común Municipal (FCM) son las principales fuentes de ingresos municipal. En conjuntos, representan cerca del 70% de los ingresos percibidos por los municipios. Si bien son ingresos donde los municipios tienen autonomía al definir en qué gastarlos, los gobiernos locales no son actores de relevantes en el diseño y determinación de dichas fuentes, restringiéndose a tomar un rol como “receptores” de ingresos, y no como “gestores” de ingresos.
- Los IPP han representado desde el 2008 al 2011, aproximadamente, un 40% del total de los ingresos percibidos por los municipios. Pese a ser un valor sumamente alto, la definición de sus componentes (impuestos, patentes, derechos y permisos para actividades

empresariales, uso de bienes públicos y entrega de servicios municipales) se encuentran estipulados por ley, lo cual tradicionalmente se ha definido como una restricción importante. Ello porque no existe necesariamente una relación entre “lo que se puede recaudar” y los costos de los servicios o bienes demandados a nivel local.

- Por otra parte, durante el período 2008 – 2011, cerca del 30% del total de ingresos percibidos por los municipios corresponden a recursos entregados por el FCM. Si bien dicho fondo apunta a garantizar un nivel adecuado de ingresos para aquellos municipios que no tienen mayor capacidad de recaudación, la discrecionalidad del gobierno central en ciertos parámetros que inciden en la redistribución del fondo (como en la definición de la población flotante, o los niveles de predios exentos), más el nulo contraste entre los recursos recaudados y lo que potencialmente se podrían recaudar, han terminado por establecer un escenario donde no hay incentivos para disminuir el nivel de dependencia de dicho fondo.
- El nivel de autonomía financiera de cada municipio (entendida como “no dependencia” del FCM, transferencias y otros ingresos) puede ser medida como la razón que representan los IPP sobre el total de ingresos percibidos por cada municipio. Análogamente, es posible medir nivel de dependencia como la razón entre los ingresos por FCM y el total de ingresos percibidos por cada municipio. Tomando dichas medidas, es posible evidenciar una gran heterogeneidad financiera, verificándose para el 2011 que:
 - 60,3% de las comunas tienen bajo nivel a autonomía (la medida IPP / Ingresos Totales para dichas comunas es menor al valor nacional (41,3%).
 - 56,0% de las comunas posee altos niveles de dependencia (la medida FCM / Ingresos Totales para dichas comunas es mayor al valor nacional (29,8%).

La baja autonomía y alta dependencia potencialmente han gatillado un *status quo* en varios municipios, donde los incentivos por aumentar el nivel de recaudación de IPP para bajar la dependencia del FCM son bajos.

4.4.2 Aspectos relevantes de las áreas de estudio

- Desde la perspectiva legal, la Ley sobre Impuesto Territorial otorga a los municipios el rol de “informantes” para luego ser “receptores” de ingresos. Esto representa un claro problema para los municipios dado que el 40% de lo recaudado en cada comuna (35% en algunos casos) va directamente al municipio. Por tanto, los ingresos municipales por participación en impuesto territorial están sujetos a la capacidad de gestión de la información que tenga el SII y la capacidad de recaudación que posea Tesorería.
- A partir de los datos disponibles, se verifica que variables como “avalúo fiscal afecto a impuesto territorial” y “número de predios afectos a contribución” afectan directamente los niveles de ingresos municipales por participación en impuesto territorial. En este contexto, mucha información que incide en la determinación de estas variables es gestionada a nivel municipal. Por ejemplo, cualquier ampliación que se realice debe ser informada al Departamento de Obras del municipio, lo cual puede aumentar el avalúo fiscal de los predios en cuestión. O bien, cambios de uso de suelo son registrados a nivel comunal, lo cual puede alterar el número de predios afectos a impuesto territorial ya que los montos exentos dependen de esta variable. Estos simples ejemplos muestran que la

capacidad que tengan los municipios por gestionar e integrar la información comunal con la manejada por el SII es un potencial ámbito de gestión de buenas prácticas.

- En lo que respecta a los ingresos por derechos de aseo, la ley estipula que las tarifas a pagar por este servicio deben ser fijadas de forma tal que se cubran por completo los costos reales (autofinanciamiento). Sin embargo, entre el 2008 y 2011, la recaudación por servicios de aseo ha cubierto cerca de un tercio de los gastos a nivel nacional. Una posible explicación se centra en que los niveles de exención para el pago pueden variar entre municipalidades (excepto aquella regla que exenta de pago de derechos de aseo a predios cuyo avalúo fiscal sea menor o igual a 225 UTM), lo que puede dejar un margen que no es posible recaudar y que el municipio debe estar dispuesto a subsidiar.
- Si bien existen tres formas de cobro por derechos de aseo, el 41% de los municipios que registraron recaudación por este servicio el año 2011 componen estos ingresos solo a través del cobro vía impuesto territorial y patentes municipales (es decir, no se recauda por cobro directo). Las patentes municipales son obligatorias para el funcionamiento de cualquier negocio, por lo que se ha de esperar que la recaudación de servicios de aseo por esta vía no presente grandes problemáticas. Luego, el cobro a través de contribuciones es un espacio de gestión relevante de estudiar considerando el alto porcentaje de municipios que no genera cobro directo.
- Sobre los servicios deportivos, se comenta que existe un creciente interés de parte del gobierno central hacia los municipios por invertir en infraestructura deportiva. En este caso, factores como la sustentabilidad y el grado de autofinanciamiento que pueden lograr los sistemas deportivos a nivel comunal son ámbitos que deben ser considerados al momento de diseñar el estudio de campo. En particular, porque no tiene sentido invertir en algo que luego se transformará en un costo neto que deberá ser subsidiado totalmente por el municipio, incentivando a reducción de costos a costa de la calidad del servicio entregado (o bien, cancelando su entrega en el mediano plazo).
- Como hipótesis de trabajo se plantea lo siguiente. Pese a que muchos problemas se justifican desde las restricciones normativas, los gobiernos locales también pueden realizar esfuerzos por implementar prácticas innovativas que permitan sobrellevar los distintos factores que condicionan su gestión en la recaudación de ingresos. Ello supone que los municipios exploren espacios de acción donde puedan intervenir positivamente, considerando siempre las restricciones y características que definen cada fuente de ingreso.

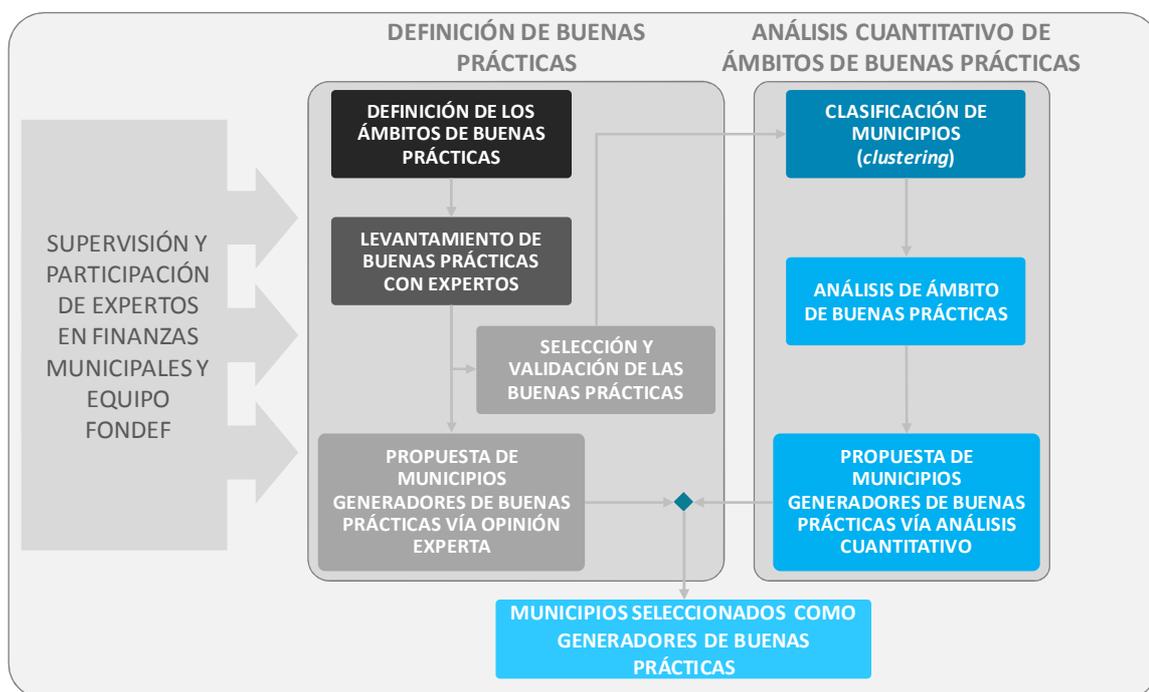
5 DISEÑO ESTRUCTURADO DE EXPLORACIÓN

El objetivo principal de este estudio es encontrar prácticas y factores que influyan en los niveles de ingresos municipales. Una vez definido los ámbitos de buenas prácticas y las prácticas mismas a explorar, se debe resolver dónde es pertinente explorar (qué municipios son “generadores” de buenas prácticas).

La muestra a explorar corresponde a la selección de tres municipios (uno por cada ámbito) provenientes de un conjunto formado por comunas propuestas i) vía opinión experta y ii) vía análisis cuantitativo de los ámbitos de buenas prácticas. Los municipios propuestos vía opinión experta son un resultado del proceso asociado a la definición de las buenas prácticas que son de interés estudiar. Por otro lado, los municipios propuestos vía análisis cuantitativo corresponden a comunas que han mostrado un buen rendimiento financiero en los ámbitos sujetos a investigación.

La siguiente ilustración muestra, en forma general, el diseño para la determinación de municipios generados de buenas prácticas. Cabe destacar que en todo el proceso se contó con la participación y supervisión de expertos en finanzas municipales de la SUBDERE y ACHM, además del equipo FONDEF.

Ilustración 5.1: Proceso de determinación de municipios generadores de buenas prácticas en los ámbitos seleccionados.



Fuente: Elaboración propia en base a Informe 1 FONDEF “Sistema de Gestión del Conocimiento para la Transferencia de Innovaciones y Buenas Prácticas en Gestión entre Gobiernos Locales”, Centro de Sistema Públicos (2012).

El diseño que se muestra en el presente capítulo, correspondiente a la determinación de municipios identificados como “generados” de buenas prácticas, posee las siguientes consideraciones.

- Tanto los ámbitos de buenas prácticas financieras como las prácticas mismas son *inputs* para este estudio²². Sin perjuicio de ello, se describe brevemente el proceso que se realizó en este aspecto a modo de contextualización.
- Los municipios propuestos vía análisis cuantitativo es un aporte directo de este trabajo al proyecto FONDEF en el cual se contextualiza, por lo que su descripción será más extensa.
- Dada la escasez de información, los ámbitos estudiados en forma cuantitativa no considera los ingresos relacionados a servicios deportivos.

5.1 DEFINICIÓN DE LAS BUENAS PRÁCTICAS

5.1.1 Definición de los ámbitos de buenas prácticas

Posterior al levantamiento de información secundaria relevante, se elaboró un *set* de ámbitos sobre el cual es posible indagar en temas de finanzas municipales. Los ámbitos son temas o espacios generales de gestión, en los cuales es probable e interesante identificar buenas prácticas. Considerando que la gama de fuentes de ingresos de los municipios es bastante amplia, estos fueron categorizados en dos niveles en base al los dispuesto en el SINIM. A continuación se muestran el listado de ámbitos de buenas prácticas que orientó la selección.

Cuadro 5.1: Fuentes de ingresos municipales

| Ingresos Municipales | | | | |
|---|--|---------------------------------------|--|-----------|
| Nivel 1 | Nivel 2 | Nivel 1 | Nivel 2 | |
| Ingresos de operación | Venta de bienes y servicios | Ingresos de operación | Intereses | |
| | Renta de inversiones | | Participación de las utilidades | |
| | Otros ingresos propios | | Otras rentas de la propiedad | |
| | Contribuciones municipales | | Venta de bienes | |
| | Derechos Municipales | | Venta de servicios | |
| Fluctuación deudores | | Otros ingresos corrientes | Recuperación y reembolsos licencias medicas | |
| | | | Multas y sanciones pecunarias | |
| Venta de Activos | Activos físicos | Venta de Activos no financieros | Participación del FCM | |
| Recuperación de préstamos | Recuperación de préstamos | | Fondos de Terceros | |
| Transferencias | De organismo del sector privado | | Otros | Terrenos |
| | De otros organismos del sector público | | De otras entidades publicas | Edificios |
| Otros ingresos | Participación FCM | | | Vehículos |
| | Otros ingresos | | Mobiliario y otros | |
| Enduadamiento | Préstamos internos de largo plazo | | Maquinas y Equipos | |
| Operaciones años anteriores | Cuotas permisos | | Equipos informaticos | |
| | Patentes municipales | | Programas informaticos | |
| Saldo Inicial caja | Saldo neto de caja | | Otros activos no financieros | |
| | Saldo de fondos en otros organismos | | | |
| Tributos sobre el uso de bienes y la realización de actividades | Saldo de fondos de terceros | Venta de Activos financieros | Venta o rescate de títulos y valores | |
| | Patentes y tasas por derechos | | Venta de acciones y participaciones de capital | |
| Permisos y licencias | Participación en impuesto territorial | Recuperación de préstamos | Otros activos financieros | |
| | Del sector privado | | Hipotecarios | |
| Transferencias corrientes | De otras entidades publicas | | Por anticipos a contratistas | |
| | De empresas publicas no financieras | | Por anticipos por cambio de residencia | |
| | De empresas publicas financieras | | Ingresos por recibir | |
| | De gobiernos extranjeros | Transferencias para gastos de capital | Del sector privado | |
| | De organismos internacionales | | De otras entidades publicas | |
| Arriendo de activos no financieros | | De empresas públicas no financieras | | |
| | | | De gobiernos extranjeros | |

Fuente: Informe 1 FONDEF “Sistema de Gestión del Conocimiento para la Transferencia de Innovaciones y Buenas Prácticas en Gestión entre Gobiernos Locales”, Centro de Sistema Públicos (2012).

²² Recordar que la presente investigación es parte del proyecto FONDEF “Sistema de Gestión del Conocimiento para la Transferencia de Innovaciones y Buenas Prácticas de Gestión entre Gobiernos Locales”, a cargo del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile.

Los ámbitos definidos como relevantes, en trabajo conjunto con la SUBDERE y la ACHM fueron i) impuesto territorial, ii) recolección de basura, y iii) servicios deportivos.

5.1.2 Levantamiento de buenas prácticas con expertos

Definidos los ámbitos de buenas prácticas, estos fueron examinados a través de la implementación de un “panel de expertos” sobre finanzas municipales. Dicho panel estuvo integrado por profesionales con un alto conocimiento técnico dada la experiencia laboral que poseen. Su realización fue el día 4 de Abril de 2012. El siguiente cuadro muestra las personas que participaron de la instancia en cuestión.

Cuadro 5.2: Integrantes del “panel de expertos”.

| NOMBRE | INSTITUCIÓN | CARGO |
|---------------------|------------------------------|---|
| José Bucarey | Municipalidad de Vitacura | Director de Administración y Finanzas (DAF) |
| Ricardo Montenegro | Municipalidad de Santiago | Director de Administración y Finanzas (DAF) |
| Ana María Silva | Municipalidad de Providencia | Director de Administración y Finanzas (DAF) |
| Cristián Martínez | Municipalidad de La Reina | Director de Administración y Finanzas (DAF) |
| Jaime Rodríguez | Municipalidad de San Miguel | Director de Administración y Finanzas (DAF) |
| Gastón Collao | SUBDERE | Jefe de Finanzas de Municipalidades |
| Víctor Hugo Miranda | SUBDERE | Experto en Finanzas Municipales |
| Enrique Tapia | ACHM | Asesor de Finanzas Municipales |

Fuente: Informe 1 FONDEF “Sistema de Gestión del Conocimiento para la Transferencia de Innovaciones y Buenas Prácticas en Gestión entre Gobiernos Locales”, Centro de Sistema Públicos (2012).

En función de la discusión planteada en el “panel de expertos”, el consenso entregó como resultado las siguientes prácticas.

Cuadro 5.3: Buenas prácticas identificadas.

| ÁMBITOS | PRÁCTICAS |
|----------------------|--|
| Impuesto territorial | Corroboración de bases de datos. |
| | Generación de otros ingresos asociados (ejemplo: permisos de edificación). |
| Cobro de servicios | Pago de derechos de aseo con el pago de patente comercial |
| | Gestión de cobranza. |
| Servicios deportivos | Afiliación al sistema deportivo municipal |
| | Sistema de gestión empresarial de servicios deportivos. |

Fuente: Informe 1 FONDEF “Sistema de Gestión del Conocimiento para la Transferencia de Innovaciones y Buenas Prácticas en Gestión entre Gobiernos Locales”, Centro de Sistema Públicos (2012).

5.1.3 Selección y validación de buenas prácticas

Para seleccionar las buenas prácticas, se tomaron en cuenta dos principios: heterogeneidad y replicabilidad. Respecto la heterogeneidad, se debe considerar que si una práctica es muy específica o acotada, los escenarios para futuras transferencias son acotados. En lo que compete a la replicabilidad de las prácticas, se considera i) el nivel de adopción efectiva que puede tener un municipio “receptor”, y ii) el aprendizaje mismo que se puede generar a partir de la transferencia en cuestión. En este contexto, la opinión experta tomo una posición preponderante.

Las prácticas seleccionadas y validadas son las siguientes.

- **Integración de la información sobre impuesto territorial.** Considerando que tanto la definición de parámetros de cobro como la recaudación misma no son competencias de los municipios, la integración de la información que realice la comuna sobre este tema es trascendental. Información como permisos de edificación, ampliaciones, o usos de suelo son de responsabilidad municipal, que afecta el pago de impuesto territorial y que no siempre es actualizada por el SII. De esta forma, la práctica identificada potenciaría el rol fiscalizador del municipio, apelando al conocimiento e información que reciben de “primera mano” en la comuna.
- **Gestión de cobranza por derechos de aseo.** En la práctica, son pocos los municipios que son capaces de alcanzar un buen nivel de financiamiento del servicio a través de la recaudación exclusivo de cobros por derechos de aseo. Por lo tanto, ser efectivos en la gestión de cobranza a través de las tres formas de pago (por impuesto territorial, cobro directo y patentes municipales) es de vital importancia. De ser así, es posible reducir las transferencias de ingresos (subsidios) que se producen internamente en los municipios para solventar este servicio.
- **Gestión de servicios deportivos.** Para que los bienes o servicios deportivos perduren en el tiempo implica que la oferta sea pensada y gestionada para que sea sustentable. Vale decir, que no se transforme en un costo que los municipios no puedan (o quieran) cubrir. Por lo tanto, gestionar complejos y servicios deportivos es un factor clave para que exista una oferta deportiva comunal constante y de calidad a largo plazo.

5.1.4 Municipios propuestos vía opinión experta

Finalmente se elaboró un set de municipios que, a juicio del “panel de expertos”, pueden ser potenciales “generadores” de las buenas prácticas que se desea estudiar.

Cuadro 5.4: Municipios propuestos vía opinión experta

| INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE IMPUESTO TERRITORIAL | GESTIÓN DE COBRANZA POR DERECHOS DE ASEO | GESTIÓN DE SERVICIOS DEPORTIVOS |
|--|--|---------------------------------|
| Providencia | Providencia | Providencia (Sistema Deportivo) |
| Santo Domingo | Temuco | San Ramón (Piscina Temperada) |
| | | Puerto Montt (Arenas) |
| | | Santiago (Parque Los Reyes) |

Fuente: Elaboración propia en base al proceso de definición de buenas prácticas.

5.2 ANÁLISIS CUANTITATIVO DE ÁMBITOS DE BUENAS PRÁCTICAS

El siguiente análisis cuantitativo tiene por objetivo identificar y proponer municipios donde es posible observar numéricamente un rendimiento financiero sobresalientes en los ámbitos de buenas prácticas seleccionados. Dado que no se dispone de datos estadísticos para los años de estudio sobre servicios deportivos desagregados a nivel municipal, sólo se plantearán indicadores para las áreas de impuesto territorial y derechos de aseo.

El principal supuesto de trabajo es que, en el universo de municipalidades chilenas, la probabilidad de encontrar buenas prácticas sobre la gestión de ingresos es más alta donde existe

una evaluación positiva de la gestión financiera, la cual es posible medir a través de indicadores de gestión que reflejen el rendimiento financiero municipal. Estos indicadores son planteados a partir de la información disponible en el SINIM; y su construcción aísla, en lo posible, efectos externos que puedan afectar su interpretación.

Se menciona que, además de buenos rendimientos, también interesa tener heterogeneidad en la muestra propuestas. Para ello se utiliza una clasificación municipal elaborada por el Centros de Sistema Públicos de la Universidad de Chile para dicho fin.

5.2.1 Clasificación de municipios

La gran heterogeneidad entre municipios es clave al momento de identificar buenas prácticas en la gestión financiera ya que se debe considerar sus potenciales transferencias. Para subsanar este hecho se propone utilizar un *clustering* sobre las 345 comunas de Chile, aglomerando a los municipios en grupos que internamente contenga comunas similares y que, a la vez, sean distintas a sus pares clasificadas en otros conjuntos. Todo lo anterior en función de organizar, adecuadamente, futuros procesos de transferencias de buenas prácticas, ajustando y/o adaptando las prácticas atendiendo a las características del municipio que cumpla el rol de “receptor”.

La clasificación municipal a utilizar fue desarrollada por el Centro de Sistemas Públicos (CSP) de la Universidad de Chile en Mayo del 2012, la cual usa el criterio de mínimos cuadrados para la agrupación a través del algoritmo *k-means*.

En primer lugar, dado el gran número de características de los municipios, la clasificación elaborada considera 6 ámbitos, cada uno constituido por una serie de variables. La mayor parte de la información fue extraída del SINIM, siendo complementada por otras fuentes. Los ámbitos y las variables se describen a continuación.

- Gestión Municipal
 - Número de PCs con Acceso a Internet en el municipio (N°)
 - Índice de Gobierno Electrónico Municipal (adimensional)
 - Conglomerados SIN
 - ¿Ha participado con proyectos de acreditación de buenas prácticas? (1: Sí; 0; No)
 - Número de proyectos de buenas prácticas (Chileterritorio) (N°)
 - Premios a 2011 (Chileterritorio) (N°)
 - Grado del Alcalde (N°)
 - Número de funcionarios de planta (N°)
 - Número funcionarios de planta profesional (N°)
 - Nivel de profesionalización del personal municipal (N°)
 - Porcentaje de funcionarios per cápita (%)
- Demográficas
 - Población Comunal Estimada para el Año (N°)
- Sociales
 - Índice de Pobreza CASEN (%)
 - Población Indigente Sobre Población Total de la Comuna (%)
 - Ingreso promedio Hogar CASEN (\$/hogar)
 - Porcentaje de Población Rural (%)

- Financieras
 - Inversión Municipal (M\$)
 - Ingresos Municipales (M\$)
 - Participación de los ingresos propios permanentes (%)
 - Participación de la Inversión en el Gasto Total (%)
- Salud
 - Población inscrita en establecimientos de atención primaria (N°).
 - Número de Consultorios (urbanos y rurales) (N°)
 - Población Inscrita Validada en Servicios de Salud Municipal (N°)
 - Fondo Nacional de Desarrollo Regional a Salud (M\$)
 - AVPP
- Educación
 - Escolaridad Promedio de la Población (PTJ)
 - Tasa Analfabetismo Casen 2006

Elaborada la base de datos, no es raro que existan campos con datos inexistentes para un número acotado de comunas. Se puede encontrarse, por ejemplo, en municipios donde la evaluación y la elaboración de variables aún es un tema muy incipiente. Del total de 345 municipios, el número se redujo a 311 (90,1% del total) a razón de la ausencia de datos.

Del mismo modo, se realizó una limpieza de valores extremos u *outliers*. En efecto, algunos municipios sobresalen de forma extraordinaria en aspectos como inversión municipal, población estimada o ingresos municipales, entre otros²³. Este factor es de particular importancia considerando que el algoritmo *k-means* tiende a sesgar la clasificación en ámbito donde existan valores muy extremos. Por ejemplo, de tener un grupo de municipios con una población excesivamente alta respecto sus pares, el algoritmo tenderá a entregar un grupo donde se agrupen dichas comunas, quitándole relevancia al resto de las variables. Solucionar esto implicó reducir el número de municipios a 303 (87,8% del total).

Limpiados los datos, se procede a implementar el algoritmo *k-means* a través del software estadístico SPSS sobre la base resultante (vale decir, considerando los 303 municipios restantes y las 27 variables mencionadas con anterioridad). Una condición para utilizar este algoritmo es entregar como parámetro el número de *clusters* con los cuales se desea elaborar la clasificación. El número de grupos se puede definir una vez desarrollado algún criterio de validación, ya sea interno o externos. Sin perjuicio de aquello, en este caso la aplicación se condicionó a agrupar los municipios en 3 *clusters*. Ello porque, ante todo, se privilegió tener un número que permita una interpretación simple y que sea “manejable” en términos operativos.

Como resultado se obtuvieron los siguientes grupos. El listado de municipios según *cluster* se detalla en el “Anexo J: Clasificación municipal”.

- **Grupo 1: Municipios de comunas medianas con desarrollo institucional avanzado.**
Conformado por 22 municipios, con un promedio de 212 mil habitantes aproximadamente cada uno. Poseen un índice de pobreza promedio de 12%, tasa de analfabetismo de 2,6% y una tasa de población rural que asciende a un 3,7% en promedio. Asimismo, tiene un

²³ Las comunas identificadas como *outliers* son Antofagasta, Viña del Mar, Santiago, Las Condes, Maipú, Providencia, Vitacura y Puente Alto.

alto número de funcionarios de planta, promediando 260 por municipalidad, y posee un índice de gobierno electrónico de 75.

- **Grupo 2: Municipios de comunas medianas con desarrollo institucional regular.**
Conformado por 41 municipios, con un promedio de 105 mil habitantes aproximadamente cada uno. Poseen un índice de pobreza promedio de 14%, tasa de analfabetismo de 3,2% y una tasa de población rural que asciende a un 8,1% en promedio. Asimismo, tiene un nivel medio de planta, promediando 154 funcionarios de planta por municipalidad, y posee un índice de gobierno electrónico de 62.
- **Grupo 3: Municipios de comunas pequeñas con desarrollo institucional bajo.**
Conformado por 240 municipios, con un promedio de 19 mil habitantes aproximadamente cada uno. Poseen un índice de pobreza promedio de 17%, tasa de analfabetismo de 8,7% y una tasa de población rural que asciende a un 45,1% en promedio. Asimismo, tiene un bajo número de funcionarios de planta (33 por municipalidad), y su índice de gobierno electrónico es de 49.

En el Cuadro 5.5 se puede apreciar, en términos generales, que gran parte de los *clusters* 1 y 2 se componen por municipios de la Región Metropolitana. En ambos casos, estos municipios representan cerca del 50% de cada grupo en cuestión. El grupo 3, por su parte, es el único que considera municipios de todas las regiones del país, concentrando el 79% de la muestra. Es importante destacar la Región Metropolitana es la única que se distribuye en forma razonable entre los tres *clusters* obtenidos (23% de sus municipios pertenecen al grupo 1; 47% al grupo 2, y 30% al grupo 3). El resto de las regiones se constituyen, principalmente de municipios tipo 3. Este resultado da cuenta de la gran disparidad que existe de realidad municipal entre la Región Metropolitana y el resto del país.

Pese a que existe gran diferencia en el número de municipios que integra cada grupo, la población del país se distribuye de forma bastante homogénea entre los 3 conglomerados. Los *clusters* abarcan el 79% de la población chilena (27% para el grupo 1, 25% para el grupo 2, y 27% para el grupo 3). Las comunas excluidas por ausencia de datos o por presentar valores extremos, es cerca del 21% de la población nacional (ver Gráfico 5.1).

Finalmente, también se menciona que, dada las características de los municipios identificados por *outliers*, se consideró pertinente incorporarlos a la tipología tipo 1.

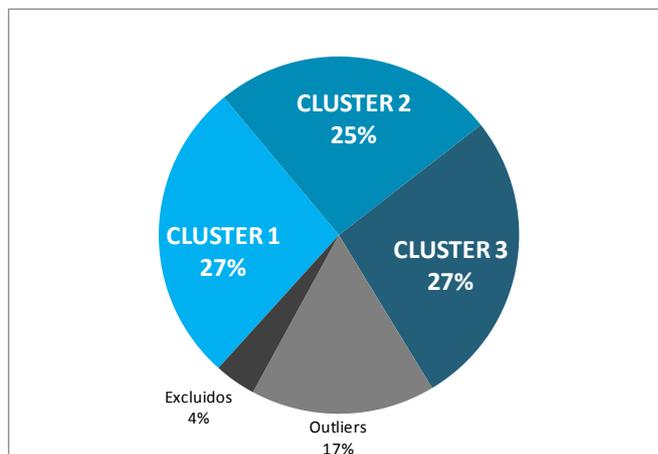
Cuadro 5.5: Composición de cada *cluster* según del número de comunas que los componen y el peso relativo que tienen respecto la región

| REGIÓN | | DISTRIBUCIÓN SEGÚN NÚMERO DE COMUNAS (n° de comunas) | | | | DISTRIBUCIÓN RELATIVA AL NÚMERO DE COMUNAS DE CADA REGIÓN (% del total regional) | | | |
|-----------------------|--------------------|---|-----------|------------|------------|---|-----------|-----------|------------|
| | | Cluster 1 | Cluster 2 | Cluster 3 | TOTAL | Cluster 1 | Cluster 2 | Cluster 3 | TOTAL |
| 15 | Arica y Parinacota | 1 | 0 | 3 | 4 | 25 | 0 | 75 | 100 |
| 1 | Tarapacá | 1 | 0 | 6 | 7 | 14 | 0 | 86 | 100 |
| 2 | Antofagasta | 0 | 1 | 7 | 8 | 0 | 13 | 88 | 100 |
| 3 | Atacama | 0 | 1 | 7 | 8 | 0 | 13 | 88 | 100 |
| 4 | Coquimbo | 2 | 1 | 12 | 15 | 13 | 7 | 80 | 100 |
| 5 | Valparaíso | 1 | 4 | 27 | 32 | 3 | 13 | 84 | 100 |
| 13 | Metropolitana | 10 | 20 | 13 | 43 | 23 | 47 | 30 | 100 |
| 6 | O'Higgins | 1 | 2 | 29 | 32 | 3 | 6 | 91 | 100 |
| 7 | Maule | 1 | 2 | 27 | 30 | 3 | 7 | 90 | 100 |
| 8 | Biobío | 3 | 6 | 37 | 46 | 7 | 13 | 80 | 100 |
| 9 | Araucanía | 1 | 1 | 29 | 31 | 3 | 3 | 94 | 100 |
| 14 | Los Ríos | 0 | 1 | 11 | 12 | 0 | 8 | 92 | 100 |
| 10 | Los Lagos | 1 | 1 | 24 | 26 | 4 | 4 | 92 | 100 |
| 11 | Aysén | 0 | 0 | 6 | 6 | 0 | 0 | 100 | 100 |
| 12 | Magallanes | 0 | 1 | 2 | 3 | 0 | 33 | 67 | 100 |
| Total Nacional | | 22 | 41 | 240 | 303 | 7 | 14 | 79 | 100 |

Fuente: Elaboración propia en base a clasificación municipal realizada por el CSP.

Nota: Se excluye de este análisis los municipios que fueron descartados por tener ausencia de datos y aquellos que presentaban valores extremos en algunas de sus variables.

Gráfico 5.1: Distribución de la población según *cluster*



Fuente: Elaboración propia en base a clasificación municipal del CSP.

5.2.2 Análisis de ámbitos de buenas prácticas

5.2.2.1 Formulación de indicadores de gestión financiera municipal

Los indicadores de gestión sobre el rendimiento financiero municipal se plantean en base a los ingresos percibidos por participación directa en impuesto territorial y derechos de aseo entre el 2008 y 2011. La fuente de información para su elaboración es el SINIM. La evaluación se centra en analizar la evolución que han tenido dichas fuentes de ingresos, aislando, en lo posible, efectos externos que puedan afectar su interpretación. Por un lado, los ingresos por participación en impuesto territorial fueron controlados por el número de predios de cada comuna y año de estudio, obteniendo un indicador que expresa ingresos promedio por predio afecto (\$/predio afecto). Los ingresos por derechos de aseo, por su parte, fueron controlados por el gasto en aseo declarado por cada comuna para cada año de estudio, consiguiendo así un indicador en puntos porcentuales (%) que expresa la razón de los costos cubiertos por los ingresos recaudados por cobro del servicio.

a) *Indicador de gestión: Participación directa por impuesto territorial*

Los ingresos netos que perciben los municipios por participación en impuesto territorial, *per se*, no son un buen indicador. En efecto, es posible que los ingresos por impuesto territorial crezcan sostenidamente por razones que no necesariamente se relacionan con una buena gestión municipal. Por ejemplo, la construcción de condominios o la creación de nuevos centros comerciales deberían significar un aumento de la recaudación para cualquier comuna, lo que no tiene relación directa con la elaboración de buenas prácticas.

El indicador seleccionado en esta área es la razón entre ingresos por participación en impuesto territorial y predios afectos (agrícolas y no agrícolas) a dicho tributo.

$$IG_{i,t}^{IT} = \frac{\left(\text{Ingresos percibidos por participación en impuesto territorial el año } t \text{ en la comuna } i [M\$2011] \right)}{\left(\text{N}^\circ \text{ de predios afectos a impuesto territorial el año } t \text{ en la comuna } i [\text{n}^\circ \text{ de predios afectos}] \right)}$$

Donde $IG_{i,t}^{IT}$ es el indicador de gestión (IG) sobre el rendimiento financiero asociado a impuesto territorial (M\$/predio). Su valor representa el ingreso promedio percibido por predio afecto (agrícola y no agrícola) en la comuna i el año t por participación en impuesto territorial (IT). Los valores que puede tomar este indicador van desde 0 hasta infinito.

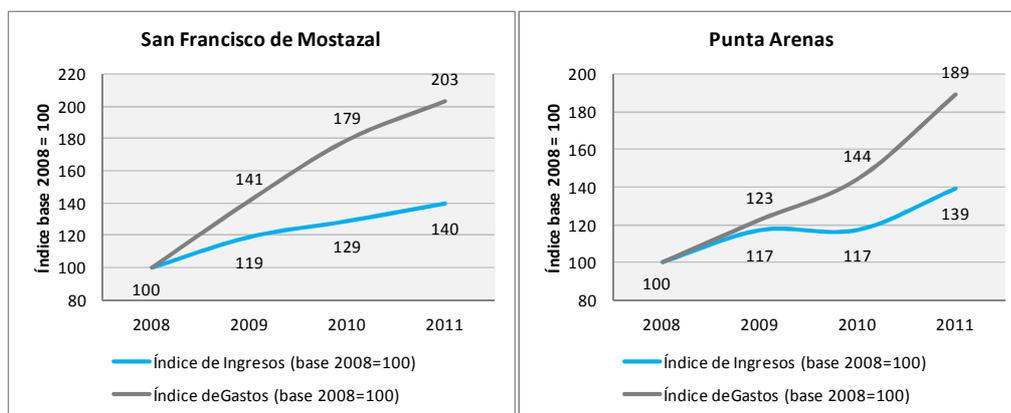
b) *Indicador de gestión: Derechos de aseo*

Análogo al caso anterior, los ingresos por derechos de aseo no son un buen indicador de gestión si su examen consiste en analizar el rendimiento financiero en una ventana de tiempo. Dado que las tarifas se fijan en base a los costos reales del servicio, es posible que estos aumenten y, por consiguiente, exista un aumento en la recaudación que no se justifica por una mejor gestión. Ello se puede apreciar en casos extremos como San Francisco de Mostazal o Punta Arenas. A continuación, se muestran gráficamente ambos casos utilizando un índice de ingresos (y otro de gastos) por derechos de aseo durante el período 2008 – 2011, presentando la relación

que existe entre lo percibido (y gastado) anualmente por los municipios en temas de derechos de aseo, tomando como base a lo ocurrido el año 2008 (índice base 2008=100).

En términos de ingresos por derechos de aseo (línea celeste) se aprecia que, para el período 2011, San Francisco de Mostazal percibió un 40% más respecto el año 2008 (índice de ingresos igual a 140); y Punta Arenas, un 39% según el mismo año base (índice de ingresos igual a 139). Por su parte, los gastos por derechos de aseo (línea gris) han aumentado en un grado mayor. San Francisco de Mostazal gastó el 2011 un 103% por sobre lo manifestado el año 2008 (índice de gastos igual a 203); y Punta Arenas, un 89% (índice de gastos igual a 189).

Gráfico 5.2: Crecimiento de ingresos y gastos para los municipios de San Francisco de Mostazal (izquierda) y Punta Arenas (derecha) respecto año 2008



Fuente: Elaboración propia.

Atendiendo a lo anterior, se propone utilizar como indicador de gestión para derechos de aseo la razón entre los ingresos por cobro de derechos de aseo y el gasto asociado a este servicio.

$$IG_{i,t}^{DA} = \frac{\left(\text{Ingresos por cobro de derechos de aseo} \right)}{\left(\text{Gastos de aseo para el año } t \right)} \cdot 100$$

el año t en la comuna i [MM\$2011]
en la comuna i [MM\$2011]

Donde $IG_{i,t}^{DA}$ es el indicador de gestión (IG) sobre el rendimiento financiero asociado a derechos de aseo (%). Su valor representa la razón de los gastos de derechos de aseo (DA) que son cubiertos por los ingresos percibidos por el cobro de este servicio en la comuna i el año t . Se ha de esperar que el rango de valores que puede tomar este indicador sea, idealmente, de 0 a 100%. Mayor a 100%, se estaría “ganando” dinero. Sin perjuicio de ello, es posible que en algunos casos este valor sea efectivamente mayor. Esto se puede justificar dado que las tarifas se fijan *ex ante* a la entrega del servicio (generalmente, las tarifas vigentes para el año t son determinadas el período $t - 1$). Ello no quita el hecho de que existan errores en los datos dispuesto en el SINIM, por lo que se descartarán valores que excedan un valor superior a 130%.

5.2.2.2 Identificación de buenos rendimientos y pre-selección de municipios

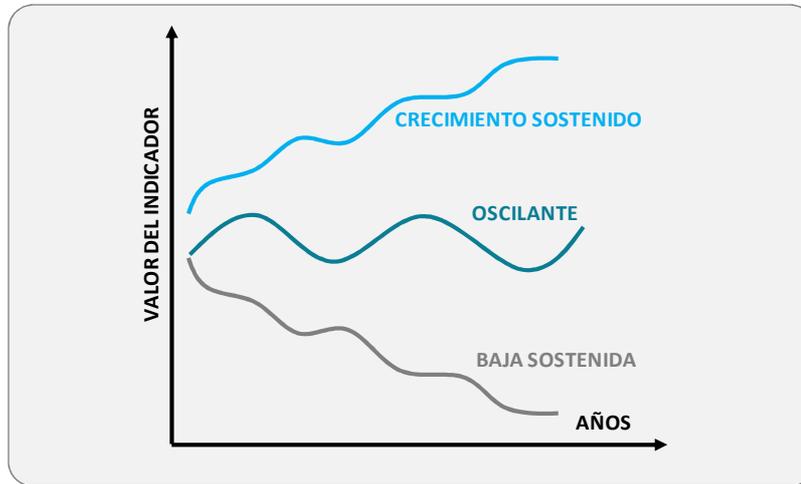
Para identificar los municipios con buen rendimiento financiero en las áreas de impuesto territorial y derechos de aseo se tomará como criterio la evolución de los indicadores planteados

entre el período 2008 – 2011. Luego, las comunas propuestas vía el presente análisis cuantitativo consideran los siguientes criterios.

- Clasificación de municipios utilizada.
- Valor promedio de los indicadores.
- Crecimiento promedio de los indicadores.

En el caso de la evolución de cada indicador, se plantean tres posibles comportamientos: crecimiento sostenido, baja sostenida, y oscilante (ver Ilustración 5.2). Para efectos de encontrar buenos rendimientos, se propone identificar aquellas comunas donde la evolución de cada indicador tenga un aumento sostenido en la ventana de tiempo (crecimiento sostenido). En forma genérica, las comunas i que cumplen dicha condición son todas aquellas que cumplen la condición $IG_{i,t-1} < IG_{i,t}; t = 2009, 2010, 2011$. Este criterio compara el rendimiento que ha tenido cada comuna respecto sí misma desde el 2008 al 2011.

Ilustración 5.2: Comportamientos considerados para analizar la evolución de los indicadores



Fuente: Elaboración propia.

Al mismo tiempo, considerará el valor promedio (\overline{IG}_i) y el crecimiento anual promedio (CIG_i) de cada indicador, los cuales se determinan como sigue.

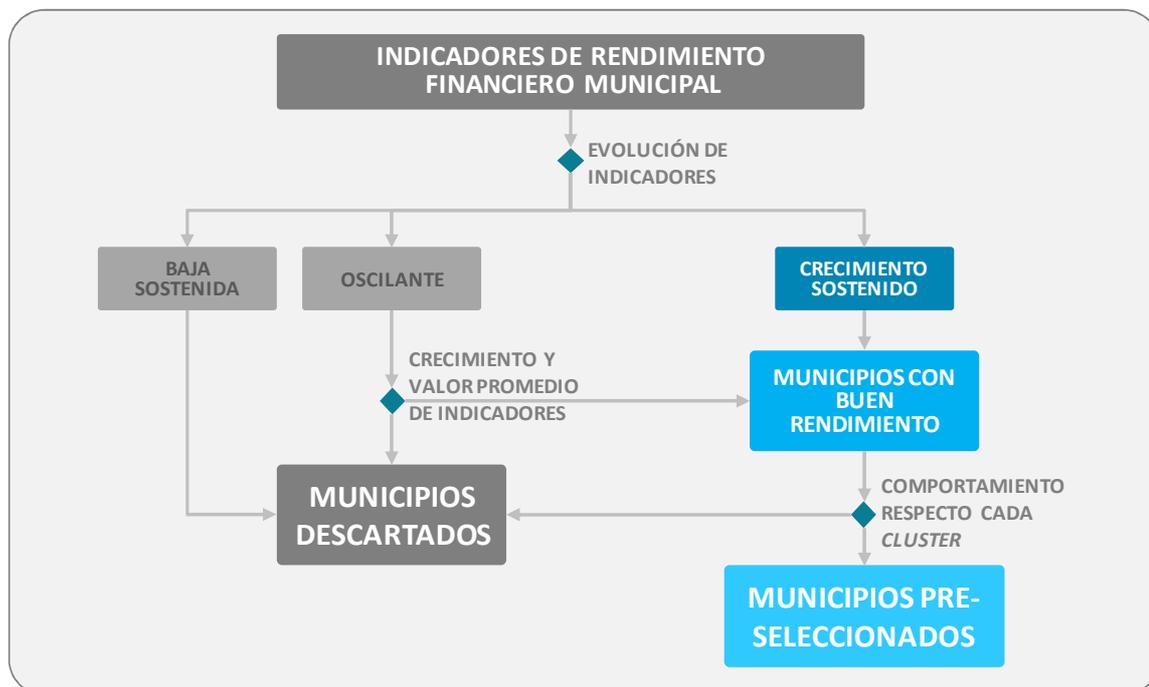
$$\overline{IG}_i = \frac{1}{4} \cdot \sum_{t=2008}^{2011} IR_{i,t}$$

$$CIG_i^{IT} = \left(\frac{IR_{i,2011}^{IT}}{IR_{i,2008}^{IT}} \right)^{\frac{1}{3}} - 1$$

$$CIG_i^{DA} = \frac{1}{3} (IR_{i,2011}^{DA} - IR_{i,2008}^{DA})$$

La siguiente ilustración muestra el proceso considerado para proponer potenciales municipios generados de buenas prácticas vía análisis cuantitativo.

Ilustración 5.3: Procesos para proponer potenciales municipios generadores de buenas prácticas vía análisis cuantitativo



Fuente: Elaboración propia.

5.2.2.3 Resultados

a) Participación por impuesto territorial

Se identificaron 45 municipios (15% de los 303 municipios de la muestra) donde se evidencia un crecimiento sostenido del indicador de gestión asociado a los ingresos por participación en impuesto territorial ($IG_{i,t}^{IT}$). A nivel regional, 36 de ellas (80% de los 42 municipios identificados) se distribuyen en regiones comprendidas entre la Región Metropolitana y la Región de Los Lagos. A nivel de *clusters*, para el 18% de los municipios tipo 1 existe un aumento sostenido del ingreso por participación directa en impuesto territorial que perciben por predio afecto. Ello ocurre para el 20% y 14% de los municipios tipo 2 y 3, respectivamente (ver Cuadro 5.6).

En el Gráfico 5.3 se muestra el valor del indicador $IG_{i,t}^{IT}$ para los años 2008 y 2011. En él se aprecia que los municipios tipo 3 con los valores de $IG_{i,t}^{IT}$ más altos del *cluster* son similares a los estimados para los municipios tipo 2, e incluso mayores a los municipios de tipo 1 (excepto Talcahuano). Al mismo tiempo, se aprecia que en cada *cluster* hay un municipio que tiene valores excepcionales del indicador, mayores incluso a todos los municipios identificados con buen rendimiento. Es el caso de Talcahuano en el grupo 1, Colina en el grupo 2, y San Pedro de Atacama del grupo 3.

Por otro lado, el cuadro “Anexo K: Municipios con buenos rendimientos financieros en el área de impuesto territorial” la muestra, para las comunas con buen rendimiento, i) el número de predios afectos (agrícolas y no agrícolas), ii) ingresos anuales por participación en impuesto

territorial, e iii) indicador $IG_{i,t}^{IT}$ para el período 2008 – 2011 con su valor promedio (\overline{IG}_i^{IT}) y crecimiento promedio (CIR_i^{IT}). Por ejemplo, en la comuna de Puerto Montt el número de predios afectos a contribución han aumentado de 18.609 a 21.435 entre el 2008 y 2011. Los ingresos anuales por participación en impuesto territorial han crecido de 2.154 a 2.804 MM\$ en la misma ventana de tiempo. Los ingresos por predio afecto ($IG_{i,t}^{IT}$) aumentaron de 116 a 131 M\$/predio durante el período en estudio, promediando (\overline{IG}_i^{IT}) 120 M\$/predio y aumentando (CIG_i^{IT}) a una tasa promedio de 4,2% anual.

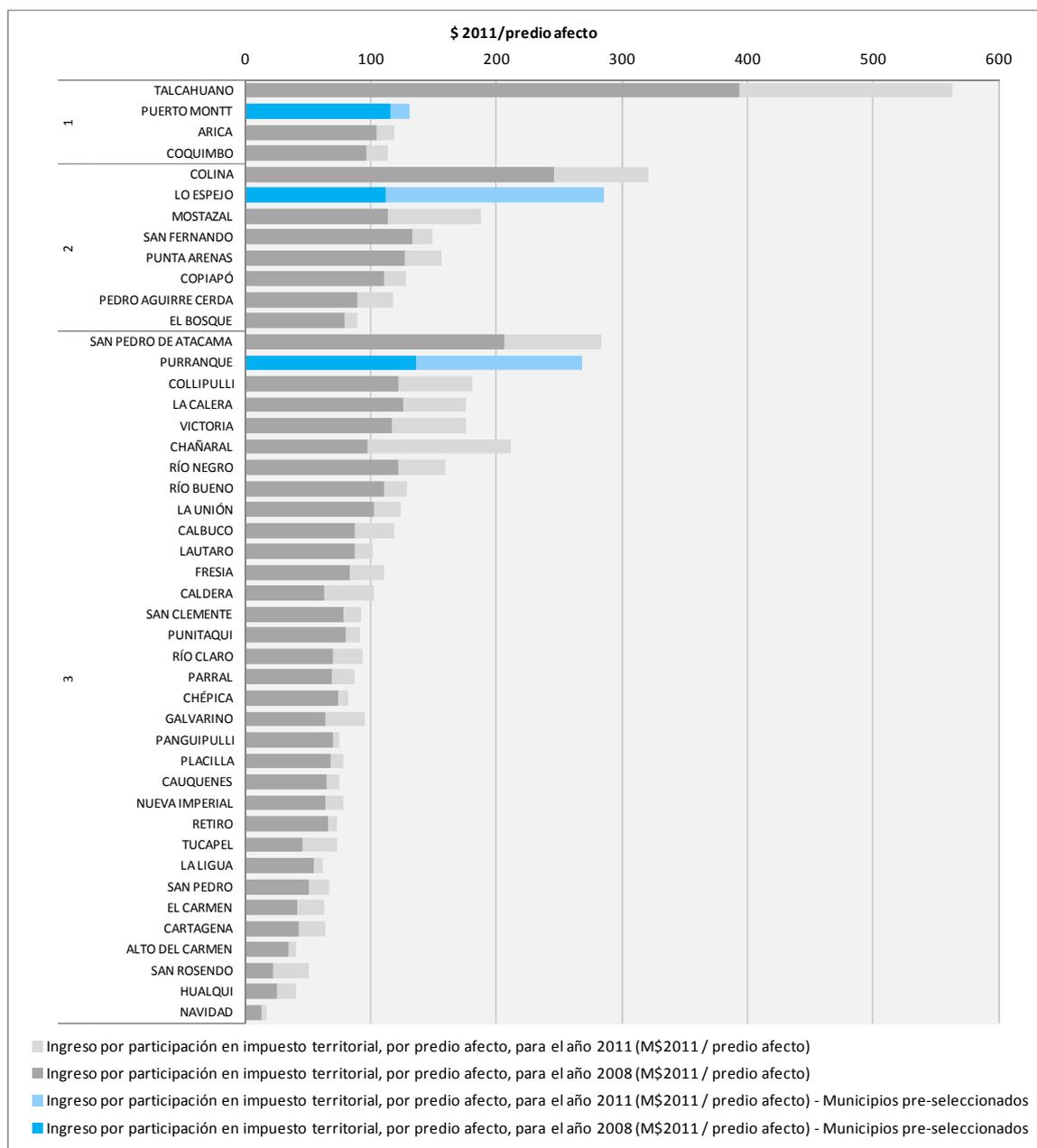
De todas las comunas identificadas con buen rendimiento financiero en ingresos por participación en impuesto territorial, se pre-seleccionaron 3. Ellas corresponden a los municipios de Puerto Montt, Lo Espejo y Purranque (un municipio por *cluster*). Dado que todas las comunas cumplen el criterio de crecimiento sostenido del indicador de gestión $IG_{i,t}^{IT}$, esta selección responde principalmente a que los valores promedios del indicador (\overline{IG}_i^{IT}) son los valores más altos respecto al resto, sin tomar una posición extraordinaria (como Talcahuano, Colina y San Pedro de Atacama). Estas comunas serán sometidas a criterio experto, complementándolas con otras que sean identificadas bajo dicha vía, obteniéndose finalmente un quinteto de municipios del cual solo uno será seleccionado para ser explorado en el área de impuesto territorial.

Cuadro 5.6: Distribución del número de comunas donde el indicador $IG_{i,t}^{IT}$ ha crecido sostenidamente

| REGIÓN | | NÚMERO DE COMUNAS CON BUEN RENDIMIENTO FINANCIERO POR PARTICIPACIÓN EN IMPUESTO TERRITORIAL (n° de comunas) | | | |
|-----------------------|--------------------|---|-----------|-----------|-----------|
| | | Cluster 1 | Cluster 2 | Cluster 3 | TOTAL |
| 15 | Arica y Parinacota | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 1 | Tarapacá | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2 | Antofagasta | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 3 | Atacama | 0 | 1 | 3 | 4 |
| 4 | Coquimbo | 1 | 0 | 1 | 2 |
| 5 | Valparaíso | 0 | 0 | 3 | 3 |
| 13 | Metropolitana | 0 | 4 | 1 | 5 |
| 6 | O'Higgins | 0 | 2 | 3 | 5 |
| 7 | Maule | 0 | 0 | 5 | 5 |
| 8 | Biobío | 1 | 0 | 4 | 5 |
| 9 | Araucanía | 0 | 0 | 5 | 5 |
| 14 | Los Ríos | 0 | 0 | 3 | 3 |
| 10 | Los Lagos | 1 | 0 | 4 | 5 |
| 11 | Aysén | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 12 | Magallanes | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Total Nacional | | 4 | 8 | 33 | 45 |

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5.3: Indicador de gestión $IG_{i,t}^{IT}$ para los años 2008 y 2011



Fuente: Elaboración propia.

b) *Derechos de aseo*

Se identificaron 31 municipios (10% de los 303 municipios de la muestra) donde se evidencia un crecimiento sostenido del indicador de gestión respecto los ingresos por derechos de aseo ($IG_{i,t}^{DA}$). A nivel regional, 18 de ellas (58% de los 31 municipios identificados) pertenecen a la Región de Valparaíso (7) y Metropolitana (11). A nivel de *clusters*, se verifica que el 32% los municipios tipo 1 tienen un aumento en la cobertura de los gastos por servicios deportivos. Lo mismo ocurre para el 20% y 7% de los municipios tipo 2 y 3, respectivamente (ver Cuadro 5.7).

En el Gráfico 5.4 se aprecia que algunos municipios tipo 3, como Zapallar y Santo Domingo, han cubierto los gastos de servicios de aseo en un alto porcentaje (cercano al 80% en promedio durante el período 2008-2011). Ello es similar a lo que ocurre con algunas comunas de tipo 1 y dista respecto los municipios tipo 2. También resalta que, en promedio, la mayoría de los municipios identificados con buen rendimiento financiero en derechos de aseo cubren sus costos en menos de un 40%.

Por su parte, en el cuadro “Anexo L: Municipios con buenos rendimientos financieros en el área de derechos de aseo” se encuentran el detalle de las comunas identificadas con buen rendimiento financiero en servicios de aseo. Se especifican los ingresos percibidos, gastos, y el indicador de gestión $IG_{i,t}^{DA}$ con su respectivo promedio y crecimiento. Por ejemplo, la comuna de Ñuñoa ha disminuido el gasto de servicios de aseo de 2.553 a 2.543 MM\$ entre el 2008 y 2011, y ha aumentado su recaudación de 1.757 a 2.220 MM\$. Esto implica que la cobertura de los gastos con la recaudación ($IG_{i,t}^{DA}$) ha aumentado de un 69 a 91%, con una cobertura promedio (\overline{IG}_i^{DA}) de 78%, aumentando (CIG_i^{DA}) cerca de un 7% anualmente.

De todas las comunas identificadas con buen rendimiento financiero en derechos de aseo, se pre-seleccionaron 3 para que sean candidatas a ser seleccionadas finalmente como parte de la muestra a explorar. Ellas corresponden a los municipios de Ñuñoa, San Miguel y Constitución, donde cada uno pertenece a un *cluster* distinto. Para las dos primeras comunas, su selección se justifica principalmente porque la cobertura promedio de los gastos de aseo a través de la recaudación del servicio (\overline{IG}_i^{DA}) es similar en ambos casos, y de las más altas en cada grupo. En el caso de Constitución, se observa un crecimiento promedio (CIG_i^{DA}) destacado: del 2008 al 2011 se aumentó la cobertura cerca de un 13% anualmente²⁴. Estas comunas serán sometidas a criterio experto, complementándolas con otras que sean identificadas bajo dicha vía.

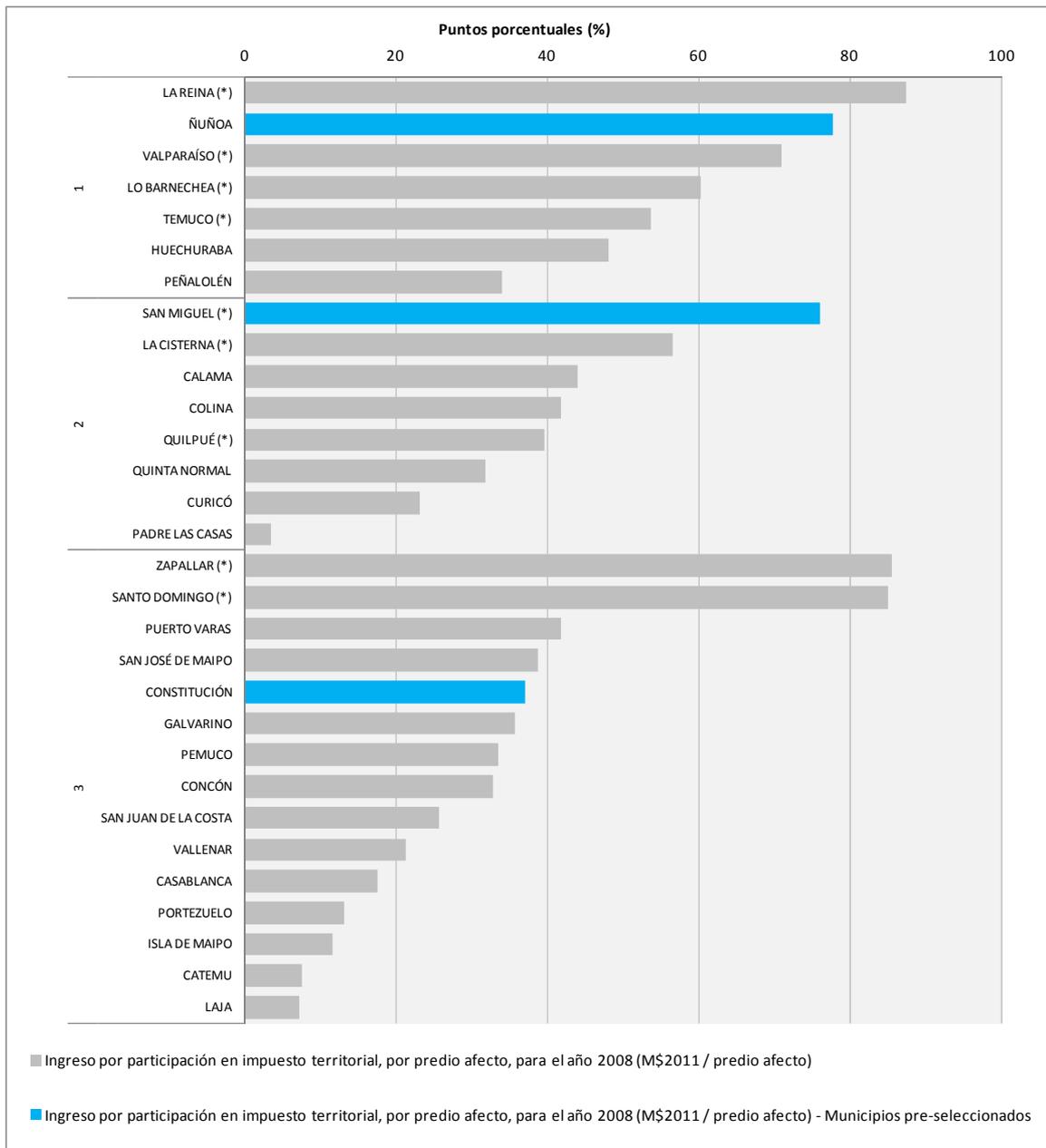
²⁴ Si bien Galvarino es la comuna con mayor crecimiento en el *cluster* 3, los montos manejados por dicha comuna son muy bajos comparados con el resto.

Cuadro 5.7: Distribución del número de comunas donde el indicador $IG_{i,t}^{DA}$ ha crecido sostenidamente o tiene un alto valor promedio (\overline{IG}_i^{DA})

| REGIÓN | | NÚMERO DE COMUNAS CON BUEN RENDIMIENTO FINANCIERO EN DERECHOS DE ASEO (n° de comunas) | | | |
|-----------------------|--------------------|---|-----------|-----------|-----------|
| | | Cluster 1 | Cluster 2 | Cluster 3 | TOTAL |
| 15 | Arica y Parinacota | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1 | Tarapacá | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2 | Antofagasta | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 3 | Atacama | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 4 | Coquimbo | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 5 | Valparaíso | 1 | 1 | 5 | 7 |
| 13 | Metropolitana | 5 | 4 | 2 | 11 |
| 6 | O'Higgins | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7 | Maule | 0 | 1 | 1 | 2 |
| 8 | Biobío | 0 | 0 | 3 | 3 |
| 9 | Araucanía | 1 | 1 | 1 | 3 |
| 14 | Los Ríos | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 10 | Los Lagos | 0 | 0 | 3 | 3 |
| 11 | Aysén | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 12 | Magallanes | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total Nacional | | 7 | 8 | 16 | 31 |

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5.4: Promedio del indicador de gestión $IG_{i,t}^{DA}$ (\overline{IG}_t^{DA})



Fuente: Elaboración propia.

Nota: (*) Comunas identificadas dado el alto valor promedio del indicador de rendimiento de derechos de aseo (\overline{IR}_t^{DA}).

5.2.3 Municipios propuestos vía análisis cuantitativo

En síntesis los municipios propuestos vía el análisis cuantitativo son los siguientes.

Cuadro 5.8: Municipios propuestos vía análisis cuantitativo

| INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE IMPUESTO TERRITORIAL | GESTIÓN DE COBRANZA POR DERECHOS DE ASEO |
|--|--|
| Puerto Montt | Ñuñoa |
| Lo Espejo | San Miguel |
| Purranque | Constitución |

Fuente: Elaboración propia.

5.3 MUNICIPIOS GENERADORES DE BUENAS PRÁCTICAS

Finalmente, la propuesta inicial de municipios “generadores” de buenas prácticas se resume a continuación.

Cuadro 5.9: Municipios “generadores” de buenas prácticas, propuesta inicial

| INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE IMPUESTO TERRITORIAL | GESTIÓN DE COBRANZA POR DERECHOS DE ASEO | GESTIÓN DE SERVICIOS DEPORTIVOS |
|--|--|-----------------------------------|
| Providencia (<i>cluster 1</i>) | Providencia (<i>cluster 1</i>) | Providencia(<i>cluster 1</i>) |
| Puerto Montt (<i>cluster 1</i>) | Temuco (<i>cluster 1</i>) | Santiago (<i>cluster 1</i>) |
| Los Espejo (<i>cluster 2</i>) | Ñuñoa (<i>cluster 1</i>) | Puerto Montt (<i>cluster 1</i>) |
| Santo Domingo (<i>cluster 3</i>) | San Miguel (<i>cluster 2</i>) | San Ramón (<i>cluster 2</i>) |
| Purranque (<i>cluster 3</i>) | Constitución (<i>cluster 3</i>) | - |

Fuente: Elaboración propia.

Sobre esta propuesta de municipios se realizó una reunión con representantes de la SUBDERE y de la ACHM, consultándoles cómo se compondrá la muestra definitiva de municipios “generadores” de buenas prácticas. Dicha reunión fue el día 3 de Julio de 2012, cuyo resultado final se expresa a continuación.

Cuadro 5.10: Municipios generadores de buenas prácticas

| INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE IMPUESTO TERRITORIAL | GESTIÓN DE COBRANZA POR DERECHOS DE ASEO | GESTIÓN DE SERVICIOS DEPORTIVOS |
|--|--|----------------------------------|
| Santo Domingo (<i>cluster 3</i>) | San Miguel (<i>cluster 2</i>) | Providencia (<i>cluster 1</i>) |

Fuente: Elaboración propia.

6 DESCRIPCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS LEVANTADAS

A partir del diseño estructurado de investigación, se identificaron los ámbitos de buenas prácticas financieras, las buenas prácticas en sí, y los municipios generadores de buenas prácticas. Por tanto, ahora el desafío es explorar los municipios seleccionados a fin de registrar y levantar la información necesaria para la descripción y posterior análisis de las prácticas en cuestión. Para atender lo anterior, y en lo que respecta al objetivo de este trabajo, se diseñó e implementó un instrumento único para el levantamiento de buenas prácticas durante el mes de Agosto de 2012, visitando físicamente a los municipios seleccionados.

Dicho lo anterior, a continuación se describe brevemente el diseño del instrumento utilizado. Hecho esto, se ahondará de forma extensa el levantamiento y la descripción de las experiencias exploradas. Cabe destacar que el objetivo principal de esta sección es describir las prácticas examinadas, por lo que el análisis de los aspectos relevantes y las consideraciones para futuras transferencias serán abordados en el capítulo siguiente.

6.1 INSTRUMENTO PARA EL LEVANTAMIENTO DE BUENAS PRÁCTICAS

El instrumento utilizado para levantar las buenas prácticas fue diseñado por el Centro de Sistema Público de la Universidad de Chile durante el mes de Julio de 2012. Su objetivo es, además de recopilar y levantar toda la información necesaria sobre las buenas prácticas seleccionadas, contextualizar e identificar características y desafíos que enfrentan los municipios que serán visitados.

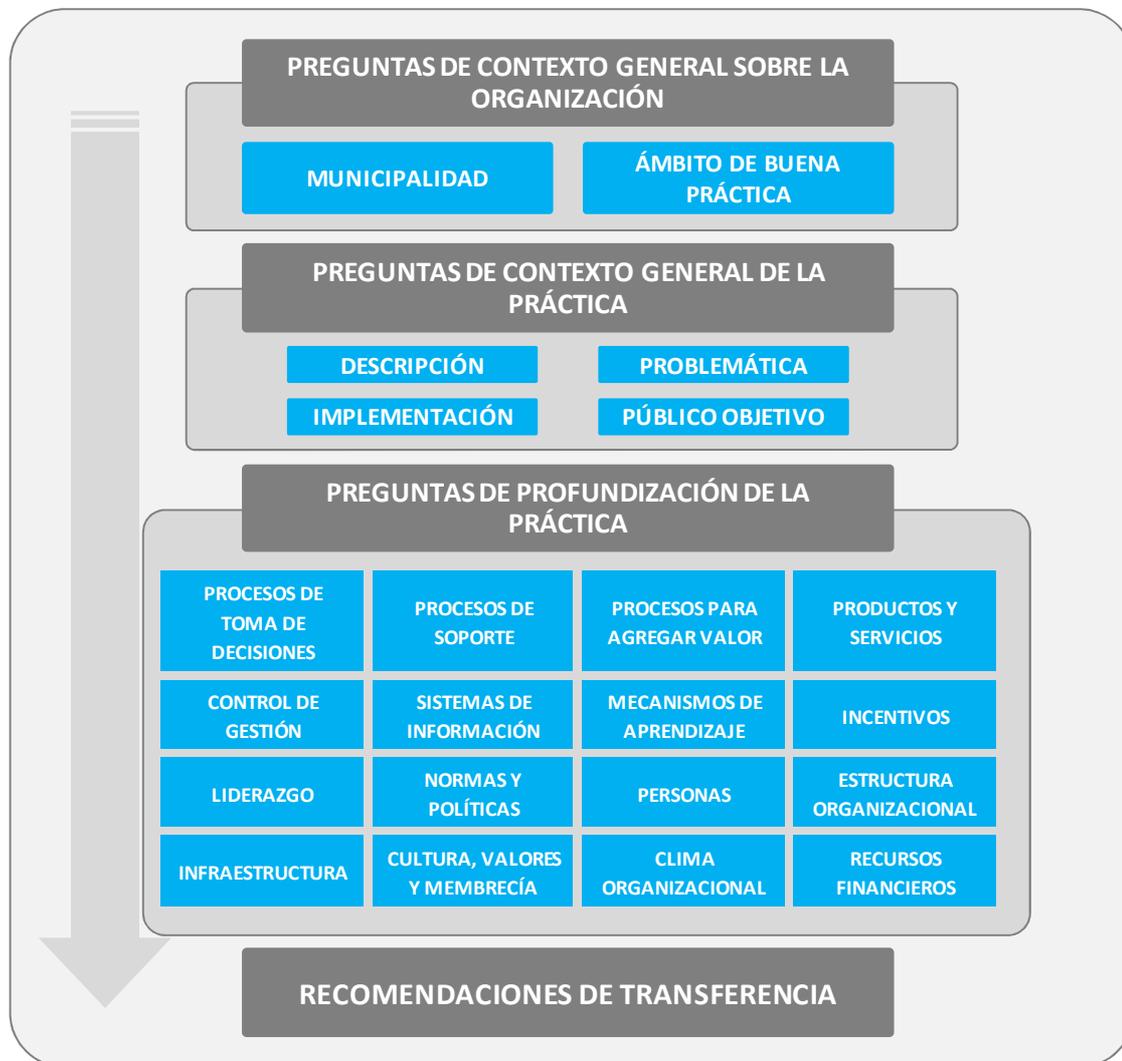
El cuerpo del instrumento se compone de cuatro secciones. Éstas se describen a continuación.

- **Preguntas de contexto general sobre la organización.** Para efectos de finanzas municipales, su aplicabilidad responderá tanto al contexto del municipio como al ámbito de la práctica a explorar.
- **Preguntas de contexto general de la práctica.** Además de la descripción de la práctica en cuestión, se consulta sobre el problema que se pretendía resolver, en qué público objetivo se pensó y sobre dificultades en su implementación.
- **Preguntas de profundización sobre la práctica.** En base a Waissbluth (2008), se consulta por la presencia de 16 ámbitos de gestión que pueden estar presentes en las prácticas a estudiar.
- **Recomendaciones de transferencia.** Se consulta a los entrevistados sobre apreciaciones que ellos posean y que consideren relevantes en un escenario donde se desea transferir la práctica levantada.

La validación del presente instrumento no contó con una etapa de pilotaje. Sin perjuicio de aquello, existieron instancias internas de retroalimentación donde el equipo del Centro de Sistemas Públicos pudo aportar tanto en contenido como estructura. La versión que finalmente fue aplicada es adjuntada en el “Anexo M: Instrumento para el Levantamiento de Buenas Prácticas”.

La estructura general del instrumento se ilustra a continuación.

Ilustración 6.1: Estructura del instrumento utilizado para el levantamiento de buenas prácticas



Fuente: Elaboración propia en base a instrumento de levantamiento de buenas práctica utilizado.

La implementación del instrumento fue durante el mes de Agosto de 2012. A continuación se detallan las personas entrevistadas y el cargo que ejercen dentro de cada municipio explorado.

Cuadro 6.1: Personas entrevistadas para el levantamiento de prácticas

| MUNICIPIO | NOMBRE | CARGO |
|---------------|----------------------|--|
| Santo Domingo | Claudio Orozco | Jefe Departamento de Rentas |
| San Miguel | Jaime Rodríguez | Director de Administración y Finanzas |
| | María Soledad Peredo | Directora de Rentas |
| Providencia | Marcela Paz Ortiz | Coordinadora Sección Centro Deportivo y Spa Club Providencia |

Fuente: Elaboración propia.

6.2 LEVANTAMIENTO DE BUENAS PRÁCTICAS

6.2.1 Santo Domingo: Integración de la Información sobre Impuesto Territorial

6.2.1.1 Contexto organizacional

El principal desafío que enfrenta Santo Domingo, a nivel municipal, es crecer y desarrollarse de forma eficiente y responsable, atendiendo siempre a las distintas realidades comunales. Para ello se busca ampliar el rol histórico de “comuna balneario” que los caracteriza²⁵ mejorando los servicios municipales entregados, manteniendo -e incluso aumentando- la plusvalía de la comuna sin afectar la identidad que la caracteriza.

En este contexto, un riesgo latente es la incapacidad que pueda tener el municipio para adaptarse a las altas expectativas que se generen desde la comunidad a razón de las distintas realidades que existen a nivel local. Un caso concreto, por ejemplo, es la infraestructura pública. El 97% de la superficie comunal corresponde a terrenos de carácter rural, y el restante son de uso urbano, por lo que los costos de cualquier plan de infraestructura pública que se diseñe tiene costos más altos que en escenarios alternativos. Pese a ello, si la comunidad comienza a demandar pavimentación de caminos, o la instalación de iluminaria pública, el municipio se verá en la necesidad dar respuesta a ello, independiente de los costos que estén involucrados.

Muy en línea con lo anterior, a nivel financiero, el municipio plantea como un desafío constante la programación responsable de los recursos. De hecho, la planificación presupuestaria es un activo estratégico de la organización. Ello implica, entre otras cosas, tener claridad y control sobre las distintas fuentes de ingresos que percibe la municipalidad. Respecto al impuesto territorial, temas como la morosidad, o bien la canalización consultas y entrega de respuestas satisfactorias, han hecho que el municipio tenga una especial preocupación por los contribuyentes. El objetivo es que estos no sientan la tributación como una “obligación impuesta”, sino como un aporte que beneficie a la comunidad en el corto-mediano plazo.

6.2.1.2 Problema a resolver

En términos legales, el SII es quien define los montos a recaudar por impuesto territorial. Según la información que se dispone de cada predio, como avalúo fiscal o uso de suelo, se determinan los niveles de exención, así como la tributación que debe pagar cada contribuyente (ver Cuadro 4.3 e Ilustración 4.1 para tener valores referenciales al segundo semestre del 2012). Con esta información, Tesorería General de la República (desde ahora, “Tesorería”) es el responsable de hacer las gestiones necesarias para realizar la recaudación y, posteriormente, entregar el porcentaje que le corresponde a cada municipio de beneficio directo (también llamados “ingresos por participación en impuesto territorial”). Santo Domingo, al igual que la mayoría de los municipios del país, recibe el 40% de lo recaudado a nivel comunal de forma

²⁵ Según el PLADECOC de la comuna, el municipio de Santo Domingo se define como una “comuna parque de perfil residencial, que presenta niveles y condiciones de vida similares a otros balnearios del país, y que tiene a disposición de sus residentes, visitantes y usuarios una infraestructura cultural, deportiva y ecológica” (2007, p. 37).

directa²⁶. Dado que los ingresos por participación en impuesto territorial es directamente proporcional a la recaudación que genere Tesorería, es fundamental tener la certeza de que el SII abarque a todos los predios que, por ley, deben pagar.

Por otro lado, es natural que existan contribuyentes que no efectúen el pago de las contribuciones en los plazos estipulados. La morosidad también es un tema que debe ser gestionado por Tesorería dado su rol de recaudador.

Cobrar lo que corresponde, así como reducir los niveles de morosidad, son ámbitos que competen tanto al SII como a Tesorería. Empero, si estas entidades no desarrollan bien sus actividades, los municipios son quienes se ven principalmente perjudicados en el corto-mediano plazo. Así, es comprensible que dichos temas motivaran al municipio de Santo Domingo a preguntarse cómo tomar un rol “fiscalizador” en el ámbito de impuesto territorial, en particular por los niveles de ingreso que representan para la comuna²⁷.

En este contexto, hasta el año 2002, en el municipio de Santo Domingo no tenía claridad sobre “lo que se hacía”. Si bien existía una persona en el municipio que atendía exclusivamente temas de impuesto territorial, no existía certeza de que la información que manejaba SII estaba correcta (tanto en su actualización como en los montos calculados), o si Tesorería estaba gestionando de forma eficaz los niveles de morosidad de la comuna.

Solucionar lo anterior era fundamental para poder mejorar la planificación presupuestaria municipal. Saber efectivamente qué predios están afectos, o cobrarle a aquellos que deben contribuciones, permite estimar los recursos que estarán disponibles para el municipio semestralmente con más certeza. Esto implica cambiar la percepción de “municipio informado”, generando un rol “fiscalizador” que vela por lo que realmente le corresponde a la comuna.

6.2.1.3 Solución: “Matar dos pájaros de un tiro”

El problema anterior no era un tema relevante hasta que un hecho puntal lo puso como tema fundamental a resolver. El año 2002 el municipio de Santo Domingo deseaba generar los convenios pertinentes para mejorar la gestión del cobro de servicios de aseo vía impuesto territorial. Para ello se conversó con el SII con el fin de recibir información más detallada sobre las características de los predios de la comuna. Esta información permitió, entre otras cosas, verificar el estado de la información que manejaba dicho servicio.

A partir de la información proporcionada por el SII se pudo realizar un *clearing* de la base de datos. Se seleccionaron predios de forma aleatoria, y sus antecedentes fueron contrastados con la información disponible en el municipio, la cual se “tangibiliza” en una carpeta por predio no agrícola construido. Al mismo tiempo, se realizaron reuniones entre el municipio (representado por la Dirección de Administración y Finanzas, y Dirección de Obras Municipales) con el Área de Avalúes del SII de San Antonio para tener claridad sobre los criterios de avalúo (como

²⁶ Recordar que si bien toda la recaudación por impuesto territorial es de beneficio municipal, solo un porcentaje de la recaudación comunal es de beneficio directo para cada municipio. El resto es aportado al FCM, el cual es redistribuido a todos los municipios del país.

²⁷ Según el SINIM, al año 2011 se estima que los ingresos por impuesto territorial ascendieron a 2.248 MM\$, lo que representa el 36% de los ingresos totales de la comuna (6.264 MM\$). Consecuentemente, el aporte directo a la comuna por esta tributación fue de 899 MM\$, que presentaron el 14% de los ingresos totales de la localidad.

construcción, cercanía al transporte público, etc). La iteración de ambos procesos permitió consolidar una base de datos “robusta” respecto la información que se disponía. Importante destacar que, a juicio del entrevistado, el SII puso “más gente a trabajar” en terreno, lo que permitió, a su vez, mejorar los registros sobre predios agrícolas.

Como resultados se encontraron predios que no pagaban ni impuesto territorial ni derechos de aseo, pero que por ley sí les correspondía hacerlo. Es el caso, por ejemplo, de predios que eran considerados agrícolas mas debían ser considerados como urbanos dadas las nuevas condiciones de estos. En dichos casos, el municipio pidió actualizar los datos para que pudiesen estar afectos a tributación.

En consecuencia, la consolidación de una base de roles con la información de los predios de la comuna permitieron i) identificar qué predios iban a estar sujetos al pago de derechos de aseo vía el pago de contribuciones; y ii) verificar y monitorear la recaudación por pago de impuesto territorial. En pocas palabras, “se mataron dos pájaros de un tiro”.

Según estimaciones del municipio, al momento de integrar la información territorial que ellos manejaban con la dispuesta por el SII, se modificaron aproximadamente cerca de 100 predios el primer año (2002) y 100 el año siguiente (2003). Hoy en día no es necesario solicitar cambios tan extensos, ya que la información es actualizada caso a caso ante cualquier evento que requiera una modificación. Destacar que el SII también verifica los cambios requeridos por el municipio al momento de cambiar la figura de algún predio.

Lamentablemente, no se ha podido solucionar plenamente la gestión de morosidad en el pago de contribuciones. Según el entrevistado, la información proporcionada por la Tesorería es muy agregada, entregando montos totales sobre recaudación y morosidad. Se ha solicitado reiteradamente esta información, mas no se ha recibido una respuesta concreta del por qué no se ha entregado estos antecedentes²⁸. Por tanto, no se sabe aún quién debe y cuánto debe, impidiendo que el municipio pueda gestionar oportunamente la deuda.

6.2.1.4 Consolidación de la práctica

Hoy en día, la buena práctica de gestión que realiza Santo Domingo es la **Integración de Información sobre Impuesto Territorial** entre lo que dispone el municipio y el SII. En términos generales, esta integración consiste aplicar dos tipos de controles: i) de información y ii) de recaudación.

El control de información apunta a revisar y monitorear constantemente la información base necesaria para la determinación del impuesto territorial. La contribución de cada predio se calcula ponderando una tasa anual sobre el avalúo fiscal afecto a impuesto territorial. Tanto la tasa anual, como el avalúo afecto a contribución, varía dependiendo de los tipos de bienes raíces que considera la ley (mayormente, agrícolas, no agrícolas y no agrícolas de uso habitacional). Por tanto, debe existir claridad sobre los antecedentes de cada predio para definir correctamente los montos de exención y recaudación. Actualmente, Santo Domingo identifica los predios que están exentos “en el límite” y que, a razón de cambios en sus características (ampliaciones, cambio de uso de suelo, etc) pudiesen o debiesen estar afectos a impuesto territorial. De ser necesario, se le

²⁸ Más adelante se especifica que en el caso de San Miguel, ante la misma solicitud de información, Tesorería respondió dichos antecedentes y que no puede ser proporcionado al municipio.

envía una solicitud a SII para éste revise el estado de aquellos predios potencialmente afectos a tributación y, si se requiere, incorporarlos al próximo rol semestral con el correspondiente impuesto territorial.

El control de recaudación, por otro lado, tiene por objetivo revisar y monitorear periódicamente que los ingresos percibidos por participación municipal del impuesto territorial estén en un rango acorde a las expectativas. Para ello se desarrollan comparaciones y análisis tendenciales respecto años anteriores, buscándose una respuesta y/o solución pronta ante cualquier diferencia sustancial entre lo percibido y lo esperado.

Cabe destacar que los beneficiarios de la práctica, dado un aumento en la recaudación, son los habitantes de la comuna. Ello, obviamente, atendiendo a la segmentación interna: zona urbana (balneario tradicional, sector poblacional y sector de parcelas) y zona rural.

Las actividades claves que caracterizan esta práctica se describen a continuación.

Cuadro 6.2: Actividades claves del modelo la Integración de Información sobre Impuesto Territorial en Santo Domingo

| ACTIVIDADES | DESCRIPCIÓN |
|--|--|
| Consolidación de información entre rol de bienes raíces del SII e información del municipio | <p>Esta labor se da intensamente en predios no agrícolas, y en menor grado, para predios agrícolas.</p> <p>La información que debe revisar el municipio se acota a la dispuesta por el SII en el rol de bienes raíces. Por ley, el rol de bienes raíces semestral considera lo siguiente (Ley N° 17.235 sobre Impuesto Territorial, Artículo 5°).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de rol de avalúo - Nombre del propietario - Ubicación o dirección de la propiedad o el nombre de ella si es agrícola - Destino - Avalúo total - Avalúo exento, si procediere. - Valor nominal de la cuota de impuesto territorial que corresponda pagar. <p>Semestralmente llega el rol de bienes raíces y posteriormente un suplemento con variaciones que corrigen los antecedentes de algunos predios. Ambos documentos llegan en formato físico. Para poder disponer de una base de datos digital, este documento debe ser transcrito. Dicha labor varía entre 1 y 4 semanas, dependiendo de la carga laboral del encargado.</p> <p>Poseyéndose una base de datos con toda la información relevante, es posible verificar la información relevante de forma rápida y precisa a partir de la información que dispone el municipio. Esto último, en la práctica, son carpetas por predio no agrícola que presenta variaciones en su construcción y que requirió algún permiso municipal.</p> <p>Esta labor es realizada una vez al año, concretamente el segundo semestre. Ello porque se estima que los beneficios relevantes se perciben de un año a otro. De hacerse semestralmente, el aumento de ingresos sería marginal (los montos son ajustados por IPC, por lo que la variación relevante ocurre año a año, y no semestre a semestre).</p> |
| Información de predios “al límite” | <p>Los criterios de exención, así como las tasas de contribución y montos afectos a impuesto territorial están estipulados por ley. Con estos parámetros es posible identificar predios que están en una posición crítica o “al límite”. El municipio de Santo Domingo lo que hace es buscar, entre dichos predios, aquellos que están</p> |

| ACTIVIDADES | DESCRIPCIÓN |
|--|--|
| | <p>exentos y que efectivamente debería estar afectos. Dado que se dispone de una base de datos consolidada, esta labor implica tener claridad sobre los criterios para calcular el impuesto territorial.</p> |
| Comparación tendencial respecto comportamiento histórico. | <p>Mensualmente se realiza una comparación sobre los montos recibidos históricamente y lo que efectivamente son depositados al municipio. Asimismo, se incorpora un análisis tendencial de los ingresos tomando como variables independientes el número de predios afectos y el número de años. En términos matemáticos, se estiman las siguientes funciones.</p> $\text{Ingresos} = f(\text{n}^\circ \text{ de predios afectos}) \wedge \text{Ingresos} = f(\text{años})$ <p>Los resultados en ambos casos son similares. Generalmente, las variaciones que se pueden percibir son causa de la morosidad en el pago de impuesto territorial.</p> |
| Coordinación con Dirección de Obras | <p>Actualmente, cualquier modificación en algún predio es gestionado por la Dirección de Obras a fin de informar al SII sobre la actualización de los antecedentes. Lamentablemente, aún existen problemas de coordinación entre ambas entidades, lo que sin duda puede mejorarse.</p> |
| Resolución de consultas a la comunidad | <p>La información debe ser manejada de forma “profesional”. Este adjetivo implica tener claridad en los criterios para fijar contribuciones, así como disponer de información clara para su gestión. Ello permite resolver consultas a la comunidad sobre problemas que puedan tener, como lo son comúnmente los errores en el cálculo del impuesto territorial (por ejemplo, doble tasación).</p> <p>Asimismo, existe una constante preocupación por educar a la comunidad para que ellos también hagan sus consultas de forma directa con las entidades involucradas (SII y Tesorería). Para ello se educa sobre los canales <i>on-line</i> disponibles. Esto permite reducir el número de consultas presenciales. Se estima que, actualmente, el 80% de las consultas dirigidas al municipio se realizan en forma no presencial (vía web y telefónica).</p> |

Fuente: Elaboración propia.

6.2.1.5 Resultados

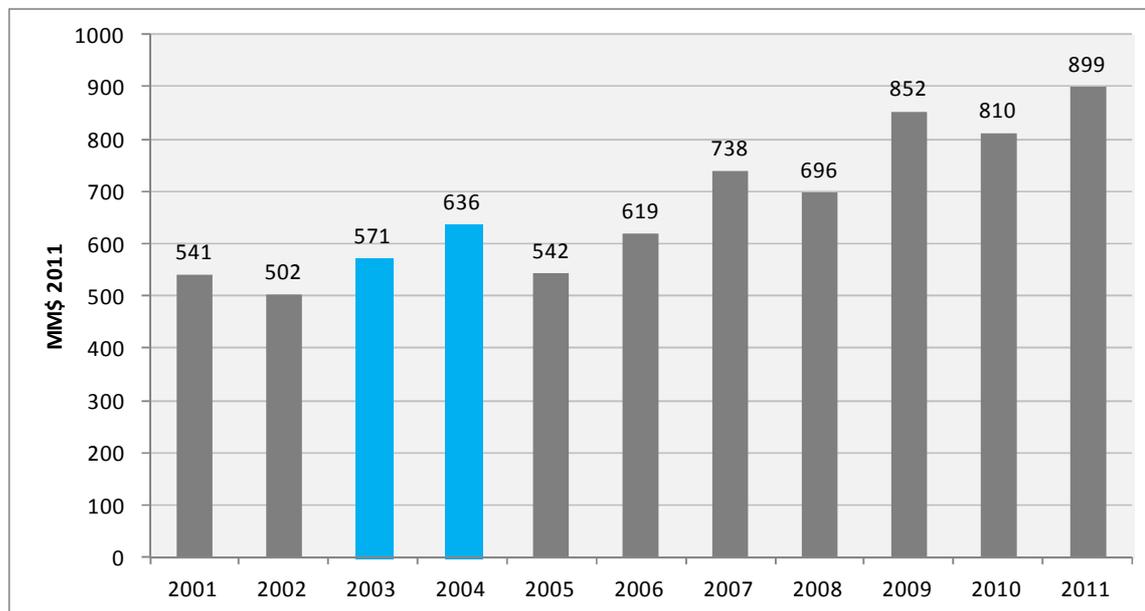
a) *Efecto del aumento en el número de predios*

Como ya se mencionó, la integración de la información que realizó el municipio de Santo Domingo el año 2002 tuvo una consecuencia inmediata según el entrevistado. Cerca de 100 nuevos predios pasaron a estar afectos a tributación el 2003, y otros 100 el 2004. Esto, en un gráfico “número de predios afectos vs tiempo”, debería expresarse en un aumento atípico de los predios afectos entre el 2002 y 2004 respecto la evolución histórica de la comuna. Lamentablemente, el SINIM sólo posee el número de predios para períodos iguales o posteriores al 2006, imposibilitando dicha labor.

En términos monetarios, un aumento de predios afectos implica mayores ingresos. Analizando los ingresos por participación en impuesto territorial de Santo Domingo, se aprecia que tanto el 2003 como el 2004 se percibieron más ingresos respecto los años anteriores. En efecto, el 2003 el municipio recibió directamente del impuesto territorial cerca de 68 MM\$ más que el año anterior. Y el 2004, 65 MM\$ respecto el 2003. Dado que estos ingresos corresponden a un porcentaje (40%) del impuesto territorial recaudado en la comuna, se estima que la

recaudación de contribuciones durante el 2002 y 2004 aumentó anualmente entre 160 y 170 MM\$.

Gráfico 6.1: Ingresos por participación en impuesto territorial de Santo Domingo 2001 - 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

Como se aprecia, en la última década existe una clara tendencia al alza de los ingresos por participación directa de Santo Domingo en el impuesto territorial (a razón del aumento en la recaudación de contribuciones en la comuna). No obstante, esta tendencia no necesariamente se justifica por la instauración de la práctica estudiada. Para poder aislar y medir el impacto que ella ha tenido se debe disponer de información como número de propiedades durante los años en estudio, evolución del porcentaje de predios afectos y el avalúo fiscal al que han estado sujetos. Desgraciadamente no se cuenta con ello, por lo que no se puede aislar el efecto de la práctica por sobre las variables antes mencionadas.

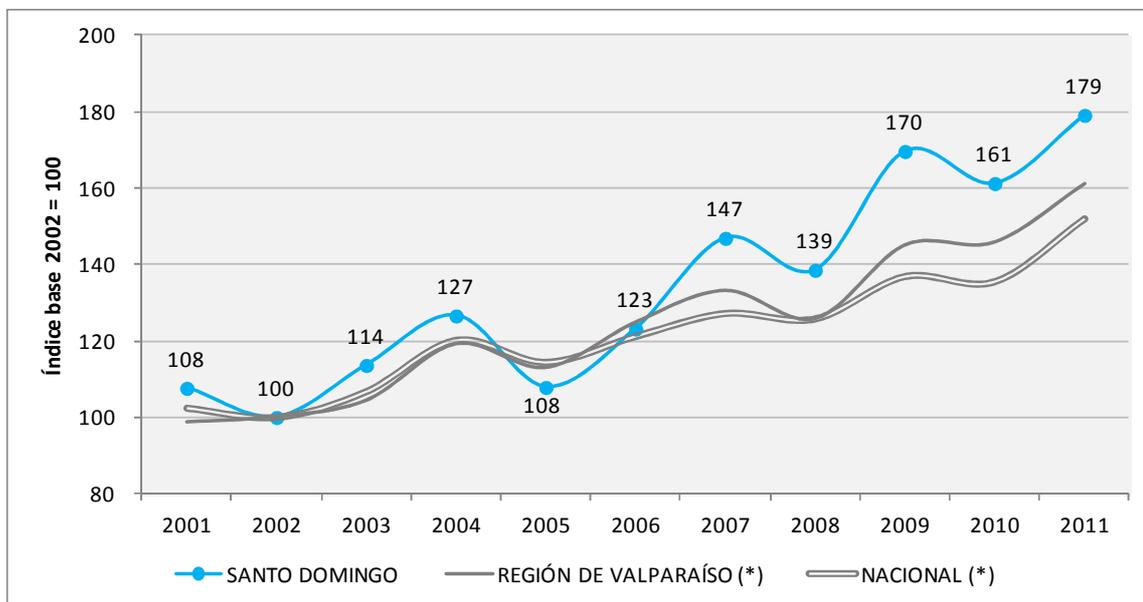
Una aproximación para medir el impacto de la práctica en el corto plazo es estudiar la evolución de los ingresos por participación en impuesto territorial respecto a un año base. En efecto, considerando el aumento atípico del número de predios expresado por el entrevistado entre el 2002 y 2004, se ha de esperar que el rendimiento de estos ingresos en dicha ventana de tiempo sea mayor en la comuna que en otros niveles de gobierno (como regional o nacional).

Con estas consideraciones, se elaboró un índice que representa los ingresos percibidos anualmente por participación en impuesto territorial respecto el año 2002 (índice base 2002 = 100). Esta normalización permite comparar la evolución que ha tenido esta fuente de ingreso, en términos reales, a nivel comunal y compararla con lo acontecido a nivel regional y nacional.

Para el año 2003, Santo Domingo registró un aumento de un 14% sobre lo acontecido el 2002 (índice de 114); y para el año 2004, un 27% superior respecto el año base (índice de 127). Como se aprecia en el siguiente gráfico, estos valores efectivamente dan cuenta de que en los

períodos 2003 y 2004 hubo un rendimiento superior de Santo Domingo respecto a lo acontecido a nivel regional y nacional.

Gráfico 6.2: Crecimiento de ingresos por participación en impuesto territorial de Santo Domingo respecto año 2002

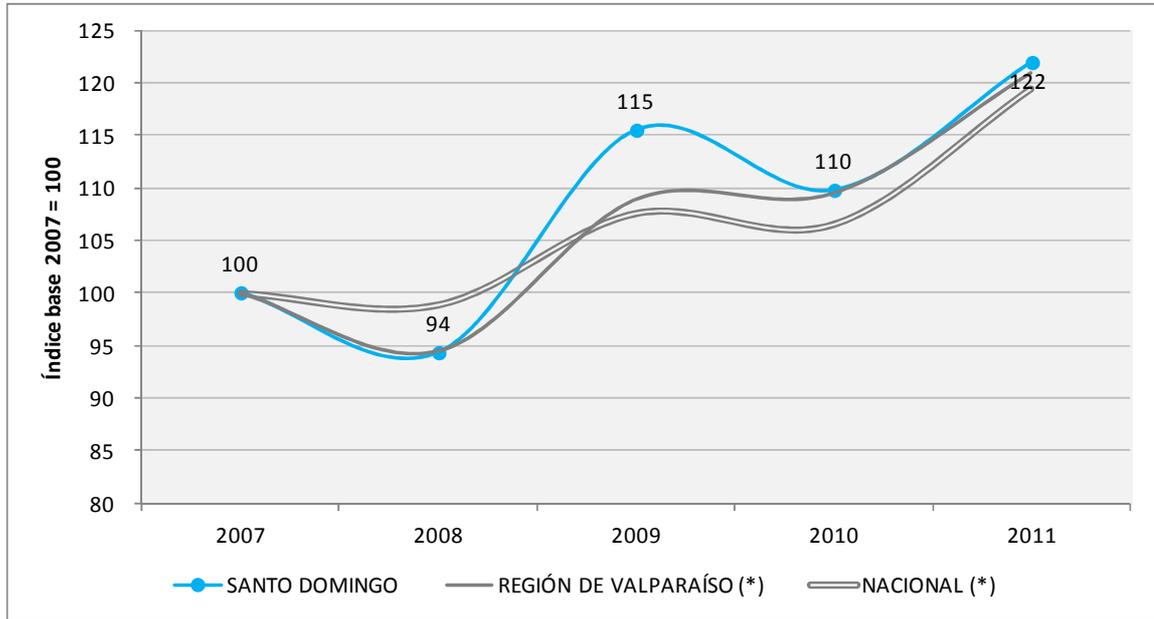


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

Nota: (*) Se considera sólo comunas con la serie completa 2001 – 2011 de ingresos por participación en impuesto territorial para entre los años 2001-2011. A nivel nacional, se consideraron 304 de 345 municipios; y de la Región de Valparaíso, 33 de 38 comunas.

Si bien se aprecia que la curva de evolución del índice asociado a Santo Domingo ha sido sustancialmente superior desde el 2006 al 2011, esto se explica por el reavalúo fiscal de bienes no agrícolas del año 2006. Posiblemente el avalúo de los bienes raíces de Santo Domingo varió en un porcentaje mayor al promedio nacional y regional, reflejando un aumento en la plusvalía de los terrenos de la comuna. Realizando el mismo ejercicio anterior, pero tomando como año base el período 2007 (reavalúo del 2006 genera efectos relevantes el período siguiente), se corrobora que efectivamente la evolución de Santo Domingo desde el 2007 al 2011 no presenta grandes diferencia respecto el promedio regional y nacional. Incluso, para el año 2011, se puede ver que los ingresos por participación en impuesto territorial, respecto el año 2007, han variado prácticamente en el mismo porcentaje que lo acontecido a nivel regional y nacional (22%).

Gráfico 6.3: Crecimiento de ingresos por participación en impuesto territorial de Santo Domingo respecto año 2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

Nota: (*) Se considera sólo comunas con la serie completa 2001 – 2011 de ingresos por participación en impuesto territorial para entre los años 2001-2011. A nivel nacional, se consideraron 304 de 345 municipios; y de la Región de Valparaíso, 33 de 38 comunas.

De lo anterior se concluye que efectivamente existió un aumento, en los períodos 2003 y 2004, de los ingresos por participación en impuesto territorial en la comuna de Santo Domingo, superior a la evolución representativa de los municipios de la Región de Valparaíso y de Chile. Se estima que esto es reflejo de una mayor recaudación por impuesto territorial, equivalente a un aumento anual entre 160 y 170 MM\$ durante el 2002 y 2004. Para períodos posteriores, el comportamiento ha seguido la tendencia registrada en la región y el país. Por desgracia, la ausencia de información no permite aislar el efecto puntual de la práctica, aunque, de cualquier forma, se destaca que el crecimiento ha seguido una tendencia clara al alza, sin mostrar una evolución “negativa” los otros niveles de gobierno (por ejemplo, aumentan los ingresos por participación en impuesto territorial a nivel regional pero en el municipio disminuyen).

b) Mejoras en la planificación presupuestaria municipal

La implementación de la práctica, además de corregir los ingresos por participación en impuesto territorial (y la recaudación por servicios de aseo adheridos vía contribución), ha permitido mejorar la planificación del presupuesto municipal.

En efecto, hoy en día el municipio tiene una particular preocupación por las distintas fuentes de ingresos y, en particular, los que provienen por participación directa del impuesto territorial. La práctica de integración de información ha permitido mejorar la calidad de la información misma, por lo que existe menos margen de error al momento de programar los recursos municipales: teniendo claridad de quiénes pagan se puede estimar con cuántos recursos se dispone.

Importante resaltar que estos ingresos estimados son, como bien se expresa, una estimación. Los ingresos que efectivamente percibe el municipio son depositados mensualmente en dos momentos distintos. Según lo determine la SUBDERE, el 70% de la recaudación estimada para cada mes se deposita la primera quincena en forma de anticipo, y el resto los últimos 15 días según sea la recaudación efectiva que se obtenga. En este contexto, el esfuerzo que haga el municipio por estimar correctamente los ingresos que debiese recibir permite i) fijar un criterio de comparación (“lo recibido” versus “lo esperado”), y ii) tener una estimación de recursos futuros con el cual planificar el quehacer municipal.

6.2.1.6 Problemas de implementación

Los problemas de implementación de la práctica se relacionan con las restricciones de información que existen por parte del SII y Tesorería.

Previo al reavalúo de predios no agrícolas del año 2006, el rol de bienes raíces era entregado en formato digital. No obstante, desde dicha fecha en adelante, la información es entregada por el SII en un documento físico. Pese a la insistencia del Departamento de Rentas por tener acceso a esta información en formato digital, no ha habido una respuesta concreta del por qué se cambió a un formato físico. Pese a ello, el municipio de Santo Domingo dispone de personal municipal para la transcripción de la información a una versión digital una vez al año (segundo semestre). A continuación se muestra lo que corresponde al rol suplementario de contribuciones de bienes raíces²⁹ en formato físico, a modo de ejemplo.

Ilustración 6.2: Rol suplementario de contribuciones de bienes raíces



Fuente: I. Municipalidad de Santo Domingo.

²⁹ Según la Ley N° 17.235 sobre Impuesto Territorial, Artículo 19, los roles suplementarios contienen las diferencias de contribuciones provenientes de modificaciones que importen una mayor contribución a la que figuran en los roles semestrales.

En relación con lo anterior, existe un hecho paradójico. La Dirección de Obras del municipio recibe antecedentes de los predios de la comuna. Sin embargo, el avalúo del terreno no es información relevante para dicha dirección, por lo que no es adjuntada a la base de datos. En otras palabras, existe una canal de información entre el municipio y el SII sobre las características de los bienes raíces de la comuna pero con información sesgada a los intereses de la Dirección de Obras.

Por otro lado, Tesorería entrega la información en forma agregada, la cual considera el total recaudado, depositado y moroso, pero sin detallar una base de datos de quién debe ni cuánto debe. Ello impide al municipio poder gestionar el pago de impuesto territorial de forma oportuna.

La perspectiva del municipio de Santo Domingo es que cualquier cambio en el acceso a la información por parte del SII o Tesorería, será diseñado e implementado para todos los municipios del país. Lamentablemente, la envergadura de esta labor hace muy probable que los problemas de información citados no se solucionen en el corto plazo.

6.2.1.7 Ámbitos de gestión de la práctica

A continuación se detalla brevemente los ámbitos de gestión relevantes para la práctica estudiada.

Cuadro 6.3: Ámbitos de gestión en la Integración de la Información sobre Impuesto Territorial

| ÁMBITOS DE GESTIÓN | DESCRIPCIÓN |
|-------------------------------------|--|
| Aprendizaje | A partir de la interacción constante con el SII de San Antonio es posible encontrar, hoy en día, un conocimiento concreto sobre los criterios de cálculo de impuesto territorial. Sin este conocimiento es poco factible efectuar un control de gestión efectivo y eficiente como se realiza en la actualidad. |
| Control de gestión | La práctica, en sí, es una acción para medir y verificar los ingresos por impuesto territorial. En este contexto, el control de gestión se expresa a través del i) control de la información, y ii) control de la recaudación. |
| Cultura, valores y membrecía | <p><u>Cultura:</u> Hoy en día existe una actitud proactiva tanto para dar la solución a los problemas que puedan existir con SII y Tesorería (no pago o desinformación) como para dar respuestas satisfactorias ante cualquier consulta que tengan los contribuyentes de la comuna. Un ejemplo de esta proactividad es la transcripción anual del rol de bienes raíces desde el 2006. Antiguamente el SII enviaba un documento digital (CD) con el rol de contribuciones de la comuna. Sin embargo, en la actualidad, se envía un registro físico. El municipio solicitó el archivo digital pero no se obtuvo respuesta de la contraparte (esto se mantuvo por 3 años según Director de Rentas). Ante esto, se decidió transcribir manualmente el documento escrito a formato digital. “Si no lo hace tú, quién lo va hacer” fue la consigna de ese momento, y lo sigue siendo. Paradójicamente, la Dirección de Obras sí recibe información del SII, pero relevante sólo para su gestión. Por ejemplo, el avalúo fiscal de cada predio no es un tema relevante, por lo que no es adjuntado a la base de datos que reciben.</p> <p><u>Valores:</u> Actualmente se le da una real importancia a los ingresos que percibe el municipio por participación en impuesto territorial. Se destaca el rol del Alcalde, quien se interesó mucho en la recaudación de la comuna.</p> <p><u>Membrecía:</u> No se destaca mayor sentido de pertenencia de los actores involucrados a razón de la práctica.</p> |

| ÁMBITOS DE GESTIÓN | DESCRIPCIÓN |
|-------------------------------|--|
| Liderazgo | La práctica se vio beneficiada por el liderazgo del Alcalde y su Comité Técnico (Secretario Municipal, Administrador Municipal y Director de Administración y Finanzas). La práctica es una expresión de un cambio hacia una profesionalización en la entrega del servicio, eje estratégico de la comuna. |
| Sistema de información | El sistema requiere tener claridad en el manejo de sistemas de información. Dado que no hay una estandarización formal del proceso, es importante que todos los involucrados tengan manejo de los mismos programas. Esto permite “hablar un mismo lenguaje”. Los programas destacados a utilizar son Microsoft Office (particularmente, Excel y Access), y algún servidor de correo. |
| Personas y funciones | <p>Funciones críticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestión de la información: abarca desde la revisión de los antecedentes de cada predio hasta informar al SII la tarifa de derechos de aseo a cobrar vía impuesto territorial. - Supervisión de la recaudación: comparación de montos depositados al municipio respecto antecedentes históricos. <p>Asimismo, se destaca que la carga laboral hace que los requerimientos de personal sean los mínimos (1 persona en el Departamento de Rentas). Existe una especial importancia de la relación con la Dirección de Obras Municipales. Ellos manejan la mayoría de los antecedentes que utiliza el Departamento de Rentas para verificar el estado de actualización del rol de bienes raíces. Por tanto, debe existir claridad y preocupación de la Dirección de Obra respecto la información relevante para el Departamento de Rentas.</p> |
| Entrega de servicio | En palabras del entrevistado, se “profesionalizó” la información. Ello conllevó a mejorar la calidad de las respuestas a la comunidad sobre impuesto territorial. Entre otros aspectos, el municipio se transformó en el canalizador de consultas hacia el SII (desde monto de tributación hasta problemas de doble tasación). Asimismo, se educa constantemente a las personas para que hagan sus consultas en forma directa, utilizando los portales del SII y Tesorería. |
| Recursos financieros | Los recursos financieros corresponden, principalmente, a los necesarios para realizar cambios tecnológicos. Como ya se expresó, poner a una persona a cargo de la práctica no implicaría una gran carga laboral. A juicio del entrevistado, es factible ampliar las responsabilidades de un funcionario para estos efectos, evitando aumentar los recursos monetarios. |

Fuente: Elaboración propia.

6.2.2 San Miguel: Gestión de Cobranza de Derechos de Aseo vía Impuesto Territorial

Previa descripción de la práctica, es importante destacar que la práctica a levantar era la “Gestión de Cobranza por Derechos de Aseo”. En la exploración realizada en la I. Municipalidad de San Miguel se discutió sobre las tres fuentes de recaudación de servicios de aseo: por impuesto territorial, cobro directo, y patentes municipales. De estas vías de recaudación, se detectó que sólo la efectuada por impuesto territorial se funda en una práctica que trata de resolver un problema relevante como lo es la morosidad de la comuna.

En lo que respecta al cobro directo, existe una reciente implementación del pago vía web (alternativa al pago presencial) dado los buenos resultados que ha tenido el pago de permisos de circulación y patentes municipales por internet. En este contexto, muchos ámbitos de gestión son aún muy incipientes, lo que impide levantar una práctica que sea “robusta”.

Por otro lado, no existe una preocupación especial del municipio por mejorar la recaudación vía patentes municipales. Ello porque dichas patentes incorporan la tarifa por derechos de aseo en el formulario de pago, haciéndose imposible explotar algún servicio en la comuna sin pagar dicha tarifa.

De esta forma, la descripción de la práctica se extenderá en la recaudación de derechos de aseo a través del pago de impuesto territorial.

6.2.2.1 Contexto organizacional

A nivel municipal, seguir creciendo como municipio, potenciar la gestión tanto interna como externa de la organización, y mejorar la atención de los clientes-ciudadanos, son algunos de los desafíos que se plantean en San Miguel.

En lo que respecta a las finanzas municipales, el principal desafío está asociado a la generación de ingresos y disminución de la morosidad local. De forma estratégica, el municipio creó a mediados del 2012 la Dirección de Rentas (antes Departamento de Rentas, dependiente de la Dirección de Administración y Finanzas), la cual tiene a cargo un Departamento de Cobranza.

Sobre las fortalezas del municipio, se destaca el compromiso de los funcionarios y, en particular, su la forma de atención. Los habitantes que van al municipio son atendidos de manera personalizada con la intención de dar la mejor respuesta posible. En el caso de derechos de aseo, por ejemplo, se está consciente de que las personas que pagan este servicio directamente en el municipio son principalmente personas de tercera edad donde es probable que ésta sea una de las pocas instancias donde se relacionan con más personas.

Una segunda fortaleza es la voluntad del municipio por utilizar la tecnología como un medio efectivo para llegar a la comunidad. Se destaca, particularmente, la voluntad del Alcalde por llevar a cabo proyectos tecnológicos. La intención ha sido seguir las tendencias que existen en el mercado, considerando que las necesidades y expectativas de las personas se van ajustando en el tiempo. Ejemplo de ello son el pago por internet de permisos de circulación, patentes municipales y, recientemente, derechos de aseo.

Lamentablemente, el clima organizacional es bastante complejo. No existe gran cohesión ni trabajo en equipo entre la mayoría de las unidades. Por ejemplo, la Dirección de Finanzas trabaja sin ningún problema con la Dirección de Rentas ya que tienen bastantes temas a fines. Sin embargo, con otras áreas la comunicación no es fluida o expedita. Las razones esbozadas por los entrevistados se relacionan con las diferencias de capacidades entre los funcionarios, así como la complejidad propia en las relaciones interpersonales en ámbitos de gestión pública municipal.

6.2.2.2 Problema a resolver

Un antecedente de gran relevancia sobre los servicios de aseo es que no siempre fueron un servicio pagado por la comunidad. El pago por derechos de aseo data desde el año 1996, con la promulgación de la Ley N° 3.063 sobre Rentas Municipales, en la que se especifica que la extracción de residuo sólidos domiciliarios se cobrará a los usuarios de la comuna. Por tanto, el

municipio, desde un comienzo, se ha visto enfrentado a educar y concientizar el pago de los servicios de aseo.

Ahora bien, el problema más importante en derechos de aseo es la OK. Dada la estructura comunal (cerca del 80% de predios están afectos a contribución), gran parte de la recaudación por servicios de aseo provienen de cobros adjuntados al impuesto territorial. Considerando esto, el año 2002 el municipio detectó una alta morosidad en el pago de contribuciones, afectando consecuentemente a los ingresos por derechos de aseo. Este problema se acentuaba ya que el municipio percibía que Tesorería no tenía la capacidad para realizar las gestiones pertinentes en la gestión de cobranza (desde la identificación de morosos hasta las operaciones necesarias para el cobro de la deuda).

Pese a estar identificado, este problema no podía ser resuelto por el municipio ya que el cobro de contribuciones es una función que, por ley, le corresponde a Tesorería. Asimismo, dicha entidad tampoco a dispuesto información detallada sobre la morosidad, por lo que el municipio tampoco puede gestionar la cobranza sobre los deudores.

6.2.2.3 Solución: “Los hacemos nosotros o lo perdemos”

Atendiendo al problema descrito, el año 2002 el municipio hizo un convenio con Tesorería General de la República, que consistía en poner físicamente a un funcionario municipal en dependencias de la Tesorería en “Comisión de Servicio”. Él estaba a cargo de estudiar toda la morosidad por contribución y cobranza en el pago de impuesto territorial. Lo que se pretendía era motivar a la gente de Tesorería para gestionar los cobros de la comuna, beneficiándose doblemente (por impuesto territorial y derechos de aseo). El convenio consideraba, entre otras cosas, que el municipio asumía los costos de tener una persona ahí (implementación de tecnología, insumos, etc). Asimismo, el funcionario municipal podía tener acceso a información de la morosidad (“podía tener acceso” es distinto a que “tuviese acceso”), por lo que era posible disponer de ella algunas veces (no necesariamente de forma habitual ni tampoco fluida).

Originalmente eran varios municipios los que poseían el mismo convenio, y luego bajaron a un número menor (Santiago, San Miguel y otros pocos). La hipótesis del municipio que justifica este cambio se funda en que ahora Tesorería ha tomado un papel mucho más activo para enfrentar la morosidad. Se generó una unidad para hacer un seguimiento de morosidad de contribuciones para todos los municipios, por lo que no fue necesario tener funcionarios municipales con presencia física en sus oficinas. Por otro lado, se creó una Tesorería Regional Sur, lo que muestra una señal de un trabajo más focalizado.

A juicio de los entrevistados, el convenio del año 2002 aprovechó espacios de participación que, si bien eran acotados, permitieron mejorar la gestión tanto del cobro de impuesto territorial y derechos de aseo como los niveles la morosidad. Este logro es fiel reflejo de la consigna de ese momento: “lo hacemos nosotros o lo perdemos”.

6.2.2.4 Consolidación de la práctica

Actualmente, en relación a servicios de aseo, la buena práctica de San Miguel es la **Gestión de Cobranza por Derechos de Aseo vía Impuesto Territorial**. Ésta se funda en el Convenio de Cooperación entre la Tesorería Regional Santiago Sur y la I. Municipalidad de San Miguel.

Dicho acuerdo fue realizado el año 2011 y corresponde a una modificación al convenio que data del 2002.

Este nuevo convenio fija las bases de una serie de tareas de carácter administrativo y apoyo logístico, a fin de apoyar la labor de Tesorería en la recaudación y cobranza administrativa y judicial del impuesto territorial de la comuna de San Miguel. Destacar que las acciones consideradas no suplen funciones propias de Tesorería. Los aspectos considerados en el Convenio de Cooperación se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro 6.4: Acciones consideradas en el Convenio de Cooperación del año 2011

| MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL | TESORERÍA REGIONAL SANTIAGO SUR |
|--|--|
| Nombramiento de un coordinador del convenio, encargado de vigilar y apoyar su buen funcionamiento. | Nombramiento de un coordinador del convenio, encargado de vigilar y apoyar su buen funcionamiento. |
| Disposición de 2 vehículos municipales 20 días al año, de acuerdo a los requerimientos de la Tesorería Regional Santiago Sur, con la finalidad de realizar notificaciones de cobranza a través de recaudadores fiscales. Los vehículos serán solicitados con 30 días de anticipación. | Tesorería informará mensualmente los montos recaudados por concepto de impuesto territorial y de derechos de aseo, desagregado por cuotas y semestralmente los saldos morosos totales. |
| Compromiso del pago de al menos una publicación de remates en prensa, de la cartera deudora de impuesto territorial perteneciente a la comuna de San Miguel. En este contexto, el aporte del municipio no excederá los dos millones de pesos por concepto de cada proceso anual de cobranza. | Se presentará un plan de trabajo anual durante mes de Marzo a la municipalidad a fin de facilitar la ejecución de los compromisos municipales. |
| Apoyo logístico y de informes a través de las direcciones correspondientes (Obras, SECPLA y otra). | |
| Según lo requiera el Tesorero Regional Santiago Sur, la municipalidad deberá emitir un informe social de aquellos deudores morosos incapacitados de pagar la totalidad de su deuda. El objetivo de aquello es que puedan acceder a beneficios de condonación de convenios de pago. | |

Fuente: Elaboración propia en base al Convenio de Cooperación del año 2011.

Ilustración 6.3: Vehículo municipal de la Municipalidad de San Miguel



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, los beneficiarios de la práctica, además del municipio, son Tesorería (beneficiario directo a razón del apoyo que le entrega), y los habitantes de la comuna de San Miguel (aumento en la recaudación permite reducir las subvención, liberando recursos que pueden ser distribuidos a otras actividades).

6.2.2.5 Resultados

En términos cuantitativos, es sumamente difícil medir resultados a razón de una serie condiciones.

- La serie 2001-2011 de ingresos por derechos de aseo vía impuesto territorial considera que para los primeros tres años estos ingresos son equivalentes al total de ingresos por derechos de aseo en todas las comunas del país. Ello es equivalente a decir que la recaudación de derechos de aseo fue netamente por cobro vía impuesto territorial entre el 2001 y 2003, lo que no es correcto.
- El convenio del año 2011 es muy reciente, lo que impide tener evidencia estadísticas.
- Lamentablemente, los entrevistados se mostraron distantes para disponer de información por parte del municipio.

No obstante, a partir del levantamiento de la práctica, se pueden identificar beneficios de carácter cualitativo.

- Si bien tanto la gestión de cobranza como de recaudación es deber de la Tesorería, al municipio le interesa muchísimo que esto sea expedito para que la información no encuentre “cuellos de botellas” que impidan su recepción.
- A juicio de los entrevistados, el Convenio de Cooperación del 2011 genera incentivos a Tesorería para tener una actitud más proactiva en los procesos de cobranza y recaudación en la comuna de San Miguel. Dado que el municipio dispone recursos logísticos y administrativos, asumiendo los costos implicados, se entrega una señal clara de colaboración y apoyo al quehacer de la Tesorería (disminuye barreras de orden operacional).
- Según los expresado por los entrevistados, tanto el convenio del 2002 como del 2011 también son un acuerdo “tácito” para mantener una buena relación entre Tesorería y la

Municipalidad de San Miguel. Ello da pie a tener canales de comunicación con mayor nivel de empatía y comprensión de ambos lados. Por ejemplo, ante cualquier descoordinación, primero se busca una solución y después se busca aclarar las responsabilidades para evitar problemas futuros. Ello ocurrió en una publicación de remates en la prensa, hecho que se describe en el siguiente punto.

6.2.2.6 Problemas de implementación

El único problema que ha surgido en el contexto de la implementación del Convenio de Cooperación fue la primera publicación de remates que se hizo bajo este nuevo acuerdo. Tesorería informó el listado de remates de forma tardía, sobre exigiendo al municipio por realizar las gestiones pertinentes para su publicación. Resuelto este hecho, se concluyó que fue una descoordinación por parte de Tesorería. A juicio de los entrevistados, no han suscitados otros hechos relevantes a considerar como problemas.

Por otra parte, y sólo para sentar antecedentes, un problema que surgió en el contexto del convenio del 2002 fue la disposición de información de contribuyentes morosos de la comuna. La morosidad informada por Tesorería se encuentra agregada, sin detallar quién debe ni cuánto debe. A razón de esto, el año 2005 se envió una carta al Tesorero General de la República solicitando que se informase el listado de contribuyentes morosos y un desglose detallado de los montos recaudados, adeudados y en morosidad. La respuesta fue que dicha información era de carácter confidencial y que no era posible entregarla. Si bien este problema está más relacionado con las expectativas del municipio que con la implementación de los convenios mismos, es relevante en cuanto da muestra de una restricción que impide mejorar las acciones para lograr el fin último: disminuir la morosidad. El por qué no se puede acceder ni disponer de una base de datos con esta información es una incógnita sin respuesta para el municipio de San Miguel.

6.2.2.7 Ámbitos de gestión de la práctica

A continuación se detalla brevemente los ámbitos de gestión relevantes para la práctica estudiada.

Cuadro 6.5: Ámbitos relevantes en la Gestión de Cobranza de Derechos de Aseo vía Impuesto Territorial

| ÁMBITOS DE GESTIÓN | DESCRIPCIÓN |
|--------------------------|--|
| Liderazgo | Se destaca a voluntad del Alcalde por llevar a cabo el convenio (2011) de forma integral con los responsables de las acciones acordadas. Asimismo, resalta la labor del Director de Finanzas en la coordinación de las negociaciones para disponer de un convenio que favorezca tanto al municipio como a Tesorería. |
| Normas y política | La práctica, en sí, es el resultado de una normativa previa, y que ahora se expresa en el Convenio de Cooperación. |
| Personas | Por parte del municipio, se requiere un número mínimo de personas: 1 coordinador además de los funcionarios disponibles para poder disponer de los vehículos municipales. Las características de las acciones involucradas en el Convenio de Cooperación son intermitentes, por lo que no es necesario disponer de nuevo personal para ello. |

| ÁMBITOS DE GESTIÓN | DESCRIPCIÓN |
|--|---|
| Procesos para agregación de valor | Si bien no es un proceso explícito ni formal, la capacidad de gestionar y resolver problemas de coordinación da cuenta de una voluntad por obtener resultados antes que culpables. Ello, sin duda, es una agregación de valor a los resultados que se pueden obtener del Convenio de Cooperación puesto denota flexibilidad en los acuerdos y disposición de las partes por resolver problemas sin perjudicar tanto a las partes como a los habitantes de la comuna. |
| Infraestructura | Se expresa la necesidad de disponer de vehículos municipales, previa anticipación. |
| Recursos financieros | La práctica se sustenta en el desarrollo del convenio. Por tanto, los recursos necesarios para gestionar el convenio son equivalentes a los necesarios para mejorar la gestión de cobranza por derechos de ase vía impuesto territorial. Para el caso de San Miguel se debe disponer de los siguientes recursos. <ul style="list-style-type: none"> - 2 millones de pesos anuales como máximo para la publicación de remates en prensa. - Costos de combustible de vehículos municipales. |

Fuente: Elaboración propia.

6.2.3 Providencia: Gestión de Servicios Deportivos

El levantamiento de la práctica se centra en lo realizado por la I. Municipalidad de Providencia en el diseño e implementación de un modelo de gestión deportiva en recintos deportivos altamente equipados. En particular, se toman los casos del Centro Deportivo Providencia (también llamado Club Deportivo Santa Isabel) y Spa Club Providencia.

6.2.3.1 Contexto organizacional

A nivel de municipio, el desafío hoy en día es seguir creciendo en la prestación de servicios de toda índole, sin bajar la calidad de estos. Para atender a las emergentes demandas comunales, una de las principales preocupaciones del municipio es contar con un equipo humano que reúna tanto experiencia como capacidad para diseñar, implementar y gestionar proyectos.

Por su parte, el clima organizacional es definido como “cálido”, donde hay espacios para crecer, opinar y aportar. Si bien existen conflictos, la tendencia es a ver las cosas desde una perspectiva positiva por sobre las negativas, buscando siempre soluciones antes que explicaciones.

En lo que respecta a los servicios deportivos, el objetivo principal del municipio es que la comunidad realice deporte en pos de la salud y calidad de vida. El desafío, por tanto, es ofrecer recintos altamente implementados que se caractericen por entregar un servicio de calidad conjugado con un trato cordial y amable.

6.2.3.2 Problema a resolver

El año 2000 la Municipalidad de Providencia, a partir de una consulta juvenil, identificó como un proyecto prioritario para la comunidad la construcción de una piscina temperada. Si bien la comuna se había caracterizado por mostrar fortalezas en la promoción de deportes específicos (voleibol, básquetbol), desarrollo de espacios verdes (plazas y parques), y en el funcionamiento

de escuelas deportivas, la piscina temperada fue la expresión de un segmento de la población con demandas deportivas particulares que no estaba siendo atendido.

Para diseñar y evaluar la construcción de un nuevo recinto deportivo existieron dos aspectos conflictivos que debían ser atendidos: definir el equipo de trabajo para diseñar y ejecutar el proyecto, y diseñar el modelo de gestión que permitiría la entrega de los servicios. En cuanto al primer punto, tradicionalmente la oferta deportiva municipal se funda en proyectos que son diseñados por gente no relacionada con el deporte, donde tampoco participan expertos o un equipo interdisciplinario. Como resultado, se obtienen proyectos “de cuatro paredes” que i) no están diseñados para satisfacer las necesidades específicas de un segmento objetivo, y ii) no poseen un modelo de gestión que permita su sustentabilidad en el largo plazo.

Respecto al modelo de gestión deportiva, se debía diseñar un sistema que considerase todos los factores relevantes para que los servicios deportivos generen real valor en los clientes del sistema, logrando sustentabilidad en el mediano plazo.

Si bien la inversión en infraestructura es un tema relevante, no es lo más conflictivo al momento de diseñar un sistema de piscinas temperadas. Una razón es porque hay recursos disponibles para invertir. El Estado ha concursado importantes montos para inversión deportiva a nivel municipal, a los cuales es posible participar y ganar (se estima que el 2011 se concursaron cerca de 20 mil MM\$ para inversión en infraestructura y proyectos deportivos³⁰). Otra razón es porque los costos en operación y administración de las piscinas temperadas tienden a ser más importantes que la inversión en el corto-mediano plazo. Por ejemplo, si bien la inversión del Spa Club Providencia fue de 1.200 MM\$, los costos de operarlo son cercanos a 800 MM\$ anuales.

Por tanto, de no poseer un equipo adecuado y/o un modelo de gestión ad-hoc a los servicios deportivos a entregar, a juicio de la entrevistada, inevitablemente transformarán cualquier proyecto deportivo en una oferta de bajísima calidad. Y que, probablemente, terminará siendo un costo neto para el municipio con un funcionamiento intermitente (en el caso de piscinas, sólo en verano por ejemplo) dado los altos costos implicados.

6.2.3.3 Solución: “Que lo hagan los que saben”

Para poder construir un recinto deportivo con una piscina temperada, se debió realizar un *benchmarking* sobre todo lo que existía en ese momento sobre piscinas temperadas (tanto públicas como privadas). Con ello se pretendía ver cómo funcionaba esta “innovación de la época”, y evaluar la viabilidad de atender el gran costo que implicaba. Las conclusiones de este estudio resaltaron, entre otros aspectos, los siguientes puntos.

- La gestión del servicio deportivo debía brindar una oferta deportiva profesional y autosustentable que gire en torno a lo que quiere la comunidad.
- El sistema debe funcionar en base a socios y no con un cobro por uso. A diferencia de cobrar una entrada para utilizar las instalaciones, el concepto de “socio” otorga sentido de pertenencia a los clientes del sistema, aumentando su disposición a pagar y el cuidado por las instalaciones.

³⁰Considera los concursos “2% FNDR Deportes” de los Gobiernos Regionales, e “Inversión en Infraestructura Deportiva Municipal del IND”.

- El cobro por los servicios tiene beneficios que van más allá del financiamiento. El *benchmarking* mostró que los recintos donde no existía tarifa por servicios (gratuitos) ofrecían servicios de bajísima calidad en comparación a aquellos que sí cobraban. Esto se traducía en recintos mal cuidados, con bajos estándares de servicio.
- Los principales costos de una piscina temperada están relacionados más con la operación que la inversión de la misma. Por lo tanto, es fundamental diseñar la operación de los recintos de la manera más eficiente posible para reducir costos sin quitar valor en la entrega del servicio.
- Necesidad de un equipo de administración con experiencia en el tema. Esto debe considerar desde personas que tengan conocimiento sobre la operación de recintos deportivos hasta un *staff* docente y médico que apoye la actividad física de los inscritos.
- Fundamental capturar toda la información relevante en el acceso al recinto. Saber quién entra permite caracterizar los tipos de usuarios durante el día, mantener la capacidad del recinto en un punto óptimo, y responsabilizar a ciertos clientes en caso de mal uso de las instalaciones.

Con estas consideraciones, la primera piscina se hizo en el sector poniente de la comuna. Identificado el perímetro de alcance que se pretendía tener, el Centro Deportivo Providencia (también llamado Centro Deportivo Santa Isabel por su ubicación) consideró el desarrollo en paralelo de una metodología de evaluación social para infraestructura deportiva aprobada por el MIDEPLAN, y el diseño de la infraestructura en cuestión. Así, se generó una retroalimentación mutua entre ambos procesos. El diseño consideró la realización de una piscinas temperada más tres salones para desarrollo *fitness*. Se prescindió de máquinas ejercitadoras dado el alto costo que implican.

La evaluación económica contrastó la inversión con el presupuesto disponible, y enfrentó los costos de operaciones y mantención con la demanda del servicio y su disposición a pagar. La inversión, cercana a los 700 MM\$, fue aprobada y asumida completamente por el municipio. Por su parte, considerando el *trade off* entre tarifa media (estimada por los costos de operaciones y mantención) y usuarios dispuestos a pagar dicha tarifa, se verificó que el servicio era efectivamente viable en el mediano-largo plazo. Evaluados estos dos aspectos, se procedió a la construcción del recinto.

Como resultado, se abrió la piscina en Junio del 2000, siendo un éxito inmediato. El Centro Deportivo Santa Isabel (desde ahora, CD Santa Isabel) demostró que había mucha gente que no estaba siendo atendida. Y más aún, se rompió el mito de que “la gente no puede pagar”. Efectivamente había una demanda no satisfecha hasta ese entonces y que estaba dispuesta a pagar por un servicio de calidad. Y si la gente no puede pagar, la municipalidad entrega becas previo estudio social.

Considerando toda la experiencia del CD Santa Isabel, el año 2004 surge el Spa Club Providencia. En este caso, además de piscinas temperadas, se incorporaron las nuevas innovaciones de la época como chorros de agua y sauna. Las consideraciones que se tuvieron respecto el proyecto anterior fueron las siguientes.

- Se está ante otro segmento de atención (Providencia Oriente), lo que implica otras necesidades (por ejemplo, grupo etario mayor con más ganas de hacer relaciones sociales, menor habilitación para el desarrollo deportivo, entre otras cosas).

- Necesario diferenciar las tarifas para no generar competencia (canibalismo) entre los dos centros deportivos (CD Santa Isabel y Spa Club).
- Financiamiento de la inversión, cercana a los 1.200 MM\$, fue a través de *leasing* que finaliza el 2013. Para ello se hipotecó un terreno del Club Providencia, que se está pagando tanto por los ingresos del mismo Spa como por lo que puede aportar el CD Santa Isabel.

El año 2008 nace el Centro Deportivo El Aguilucho, financiado por la municipalidad, ubicado en otro extremo de la comuna (Sur Oriente) y con una tarifa más baja que los dos centros deportivos anteriores, tratando de “no matar” la demanda de los otros servicios.

6.2.3.4 Consolidación de la práctica

En este caso, la buena práctica consiste en la **Gestión de Servicios Deportivos**. Esto se relaciona con la implementación de un modelo de negocio para gestionar la entrega de servicios deportivos de alta calidad. La propuesta de valor es clara: entregar servicios deportivos de primer nivel y con atención personalizada para los habitantes de Providencia a fin de fortalecer la salud de la comunidad.

Las grandes cualidades de este modelo son i) infraestructura de primer nivel, ii) personal altamente capacitado (equipo de médicos, kinesiólogos y profesores de educación física) comprometido con la entrega de un servicio personalizado y de calidad, iii) con precios ajustados a la demanda (por edad, horario de uso, discapacidad, condición social, etc), iv) y uso de tecnologías que permiten controlar y gestionar el servicio entregado.

De lo anterior, los siguientes son los ámbitos claves que sustentan la práctica.

- El corazón de este modelo, además de la propuesta de valor, se funda en la fidelización. Mantener un número constante de inscritos, así como una baja rotación de ellos, permite al municipio planificar de mejor manera los recursos. “¿Qué se va a ofrecer para que una persona se inscriba y permanezca en el tiempo?” es la pregunta clave. La fidelización se logra por una serie de factores: actividades pensadas en los clientes, tarifas ajustadas a la demanda, servicio de alto grado profesional y de calidad, e incorporación de constantes sistemas de evaluación del servicio.
- Considerando que el objetivo final es posicionar la actividad deportiva como medio para mejorar la salud, las actividades están diseñadas para que ello sea así. Se ofrece una gama de actividades que permiten reducir el riesgo de lesiones, permitiendo una habilitación correcta para la realización deportiva. Su descripción se realiza en el Cuadro 6.6.

Si bien no existe un modelo “formal”, a continuación se muestra la práctica de Gestión de Servicios Deportivos de Providencia utilizando la estructura de un modelo de negocios CANVAS.

Ilustración 6.4: Modelo de Gestión de Servicios Deportivos de la Municipalidad de Providencia



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6.6: Actividades claves del Modelo de Gestión de Servicios Deportivos del Centro Deportivo Providencia y Spa Club Providencia

| ACTIVIDADES | DESCRIPCIÓN |
|--|---|
| Identificar el segmento de atención | <p>La primera actividad clave para implementar cualquier tipo de servicio deportivo en una comuna recae en la realización de un estudio sobre el segmento de clientes/vecinos al que se desea atender: qué necesidades se desean satisfacer, qué deportes ofrecer, cómo diferenciarse del resto de la competencia (tanto con otras municipalidades como con el sector privado). La relevancia es mayor aún cuando se piensa en que los proyectos en cuestión son desarrollados por un municipio, el cual debe atender y promover el deporte sobre todos los rangos etarios, por ejemplo. Para ello se debe considerar desde niños hasta adultos mayores incluyendo discapacitados (con habilidades especiales).</p> |
| Tarifas diferenciadas | <p>Con la información del comportamiento de los usuarios en el día y los perfiles asociados, se estructuran tarifas diferenciadas que apunten al uso óptimo de la capacidad del recinto y atender a las particularidades que el segmento objetivo tiene.</p> <p>Las tarifas se fijan anualmente según la estructura de costos de cada recinto. Una vez calculadas son publicadas año a año en la ordenanza municipal.</p> |
| Reconocimiento de usuarios que se encuentran dentro del recinto | <p>En un comienzo, los recintos de la comuna no sabían qué usuarios estaban dentro. La necesidad de tener esta información permite identificar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Horarios de mayor demanda, lo cual a su vez permite optimizar la capacidad del recinto durante el día a través de la tarifa: si se quiere pagar menos, existe un horario para ello (de las 11 a 17 horas aprox.). - Controlar capacidad del recinto. De llenarse se pone en riesgo la calidad del servicio. - Identificar perfil de personas usan los servicios en los distintos horarios. Por ejemplo, adulto mayor en horario bajo. - Identificar clientes que puede afectar de forma negativa la infraestructura del recinto (desde rayando baños hasta orinando en la piscina). <p>Para ello se instaló un torniquete relacionado a un software que permite entrar a través del uso de una tarjeta de socio, la cual tiene un código de barra asociado al RUT de cada persona. Por tanto, ahora se sabe exactamente qué personas usan los recintos en cada momento.</p> |
| Chequeo médico y asistencia de kinesiólogo | <p>Al momento de inscripción, el chequeo médico es obligatorio para mayores de 60 años y opcional para el resto. La intención es reducir factores de riesgos al momento de hacer actividad física. En caso de encontrar algún problema, se le exige al potencial suscriptor que mejore los aspectos que salieron alterados del chequeo para que pueda inscribirse. El médico determina el plazo siguiente de chequeo (3, 6 u 12 meses). Un kinesiólogo mide otros aspectos como masa corporal o flexibilidad, recomendando trabajos focalizados.</p> <p>Para gente menor a 60 años, dada la complejidad de disponer de tiempo suficiente para realizar las dos revisiones, es recomendable que haga al menos el chequeo con el kinesiólogo. En particular, las cosas se facilitan porque a la gente le motiva ciertos aspectos como peso, talla, grasa, etc.</p> <p>Se dispone de 1 médico y 1 kinesiólogo que trabajan para el CD Santa Isabel y Spa Club Providencia.</p> <p>Para el resto de las unidades (como Centro Deportivo El Aguilucho), el chequeo médico es necesario que la gente lo lleve previa inscripción.</p> <p>Estos chequeos permiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Registrar cuáles son las patologías con las que está llegando la gente a hacer deporte. En la actualidad, en el Spa Club Providencia está llegando mucho adulto mayor con bajas y riesgosas condiciones físicas. En este contexto, se busca que las personas mejoren sus condiciones para que, a futuro, puedan desarrollarse físicamente de forma óptima. Por ejemplo, una persona puede llegar post fractura de cadera. Ella no puede nadar 25 metros, sin embargo sí se le puede habilitar poco a poco para que lo |

| ACTIVIDADES | DESCRIPCIÓN |
|--|---|
| | <p>logre en un plazo determinado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prevenir accidentes en caso de detectar anomalías médicas (como presión alta). Evitar que, en vez de generar un beneficio, se produzca un daño que lo haga abortar de la actividad. <p>Lamentablemente no existe un puente entre deporte y el área de salud de la comuna. Hasta hoy se comportan como islas dado que las preocupaciones, o bien la escasez de tiempo de las personas, no han convergido a una convivencia común.</p> |
| Registro de mediciones personales | <p>La intención es “tangibilizar” los beneficios del deporte. Esto se logra a través de dos formas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Con chequeos médicos o de kinesiólogo en distintos períodos de tiempo se puede medir el avance que ha tenido la actividad física en dicha ventana de tiempo. - En el caso de las piscinas, se registran los metros de nado realizado por usuarios. Esto se realiza en formato digital. Al final de cada mes se le expresa cuántos metros recorrió, incentivando a que dicha marca no baje. |
| Membrecía y beneficios cruzados | <p>Refuerza la idea de “socio” y “fidelización”. Al ser usuario de cualquiera de los 5 clubes deportivos de la comuna, se tiene a disposición un set de beneficios (principalmente descuentos) al momento de querer participar en alguna actividad del resto de los clubes.</p> |
| Asistencia presencial | <p>Se dispone de personal que está constantemente observando y asistiendo a los usuarios al momento de realizar actividad física. En las piscinas temperadas, por ejemplo, se dispone de profesores que asisten no como “salvavidas”, si no como asistentes técnicos en actividad física ante cualquier requerimiento que pueda suscitarse en todo momento.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

6.2.3.5 Resultados

Los beneficios declarados por la entrevistada son varios.

- Con la construcción del Spa Club Providencia, el Club Providencia se vio en la necesidad de mejorar su infraestructura para estar al nivel de este nuevo centro deportivo.
- Tanto el CD Santa Isabel como el Spa Club han podido mantenerse de forma sustentable en el tiempo. El *leasing* que se dejará de pagar el año 2013 a razón de la construcción del Spa permitirá liberar costos para la construcción de nueva infraestructura deportiva.
- La información recopilada a partir de los chequeos médicos dan cuenta de las necesidades deportivas. Por ejemplo, en la actualidad está llegando mucha gente con problemas que los inhabilita para la actividad deportiva. Así, se espera que un próximo proyecto se haga cargo de esta problemática para que posibles suscriptores no busquen una recuperación de manera externa.
- Baja tasa de rotación. Tanto el CD Santa Isabel como el Spa Club están permanentemente en su máxima capacidad. En el caso de Spa Club Providencia, casi el 90% de los planes contratados no experimentan rotación (los planes se pagan mensualmente, no hay compromiso a más meses).

6.2.3.6 Problemas de implementación

La implementación de este modelo de gestión de servicios deportivos tuvo dos aspectos problemáticos: administrativos y técnicos.

Dado que no existían recintos deportivos de gran envergadura al 2000 en Providencia, y como tampoco los proyectos fueron desarrollados ni como corporación municipal ni tampoco clubes deportivos, existía una dependencia 100% municipal a través de la DIDECO. Compras y adquisiciones, remuneraciones, contratos, entre otros punto, implicaron i) más trabajo, ii) un reordenamiento interno para atender a nuevas demandas, y iii) requerir de un centro de resultados (se entrega y se necesita información de vuelta).

Es por ello que, administrativamente, la municipalidad tuvo que abrir nuevos espacios o formas de hacer las cosas. Si el activo estratégico es la calidad del servicio, todas las gestiones administrativas deben operar igual de ágil que en el sector privado, pese a ubicarse en una plataforma pública. Por ejemplo, si se desea comprar una bomba o una caldera porque hubo un descompuesto, ésta debe ser en el menor tiempo posible. Se han logrado disminuir los tiempos pero a un costo alto para la municipalidad: se han de anticiparse a los desperfectos, tener cronogramas de mantención detallados, y un muy buen manejo en los presupuestos. Para ello el municipio tuvo que ponerse al servicio de mayor flexibilidad, entregando nuevas facultades para facilitar la compra de equipos.

La internalización de estos cambios por parte de la municipalidad fue de forma relativamente fluida, considerando que la comuna, en general, creció en términos de desarrollo comunitario: más ciclovías, más bibliotecas son ejemplo de ello.

En lo que respecta a los problemas técnicos, se menciona que los equipos no siempre cumplen con lo dicen que van a hacer. Esto ocurre, principalmente, con las calderas, encargadas de mantener la temperatura del agua. Para resolver esto fue necesario contratar un asesor experto que ejerciera como contraparte y que, además, transfiriese su conocimiento en el tema. Se debe entender que el núcleo del servicio es, en el caso de piscinas por ejemplo, mantener el agua transparente, limpia y a la temperatura según el estándar; todo ello, al menor costo posible. De no ser así, no se entendería la estrategia de conectar deporte con salud. Y más aún, de no cumplir los estándares de calidad, tampoco se entendería el cobro del servicio.

6.2.3.7 Ámbitos de gestión de la práctica

A continuación se detalla brevemente los ámbitos de gestión relevantes para la práctica estudiada.

Cuadro 6.7: Ámbitos relevantes en la Gestión de Servicios Deportivos en Providencia

| ÁMBITOS DE GESTIÓN | DESCRIPCIÓN |
|---------------------------|--|
| Aprendizaje | Al instaurar este modelo de gestión de servicio deportivo por primera vez, se desarrolló un aprendizaje informal de las etapas metodológicas que conlleva ejecutar un proyecto y operarlo en el tiempo. Si bien no quedó un documento formal de cómo se deben hacer las cosas, sí se creó una conciencia de todos los aspectos que son necesarios e importantes. Hoy en día varios procesos están estandarizados a razón de la certificación ISO 9001 y 14001. |
| Control de gestión | Existen una serie de métodos para medir y evaluar la gestión de los servicios deportivos competentes al CD Santa Isabel y el Spa Club. <ul style="list-style-type: none"> - Encuestas de satisfacción al menos 2 veces al año (presenciales, escritas y vía web). - Particular atención a todos los temas de reclamos, sugerencias y mejoras. |

| ÁMBITOS DE GESTIÓN | DESCRIPCIÓN |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - También hay un <i>Staff</i> de Coordinación que atiende las consultas. - Multa de “No Conformidad”. Una multa que se autoimpone al recinto por el no cumplimiento de algún estándar de servicio (por ejemplo, agua a menos grados del rango ideal). De no entregarse el servicio entregado se debe realizar un descuento en lo pagado. - Sistema TIC que permite seguir en línea el n° de planes y visitas al centro deportivo |
| Cultura, valores y membrecía | <p><u>Cultura</u>: el municipio tuvo que aprender a hacer las cosas más rápido. Con la construcción y operación del CD Santa Isabel nace y se desarrolla una cultura orientada al cliente.</p> <p><u>Valores</u>: El deporte se volvió una función clave del municipio. A razón de los proyectos y los modelos de gestión implementados, ahora se le da mayor valoración a los beneficios sociales que genera el deporte en la comunidad: hoy existe una valoración hacia el deporte como medio válido para potenciar la salud.</p> <p><u>Membrecía</u>: El 95% de la gente no es municipal (está contratada a honorarios). Ello ha generado pertenencia respecto los recintos deportivos pero no necesariamente con la municipalidad. La labor en este caso recae en el encargado de cada sección, quien debe conectar los principios del municipio y con los de cada centro.</p> |
| Estructura Organizacional | <p>Se crearon secciones administrativas dependientes de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO). Si bien existe un Departamento de Deportes (Club Deportivo El Aguilucho depende de él), los proyectos iniciales (CD Santa Isabel y Spa Club) corresponden a secciones separadas. En el próximo tiempo se espera que exista un reordenamiento, incorporando el conocimiento y el aprendizaje para integrarlo al Dpto. de Deportes.</p> <p>Por su parte, la DIDECO vio ampliada sus facultades para la compra y adquisición. También se creó una unidad de administración y control que facilita toda la gestión administrativa.</p> |
| Liderazgo | <p>Se destaca la visión del Alcalde por posicionar el deporte como un eje estratégico para mejorar la salud. Su labor en este sentido se encuentra apoyada en su equipo más directo y la DIDECO. Asimismo, se dispuso de gente con conocimiento en servicios deportivos a liderar los proyectos del CD Santa Isabel y Spa Club.</p> |
| Personas y funciones | <p>Las funciones críticas se enlistan a continuación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gerente de proyecto: cambiar el concepto de Administrador a Gestor. - Operación y Mantenimiento del recinto: velar por el uso eficiente de los recursos (principalmente luz, agua y gas), así como mantener los servicios deportivos con el estándar prometido. - <i>Staff</i> técnico de profesionales de la salud. <p>Las competencias técnicas requeridas son las siguientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento mínimo en finanzas. Hay que manejar presupuestos y estados de resultados. - Conocimiento sobre atención al cliente y manejo de conflicto. - Conocimiento sobre deporte y actividad física. <p>Entre el CD Santa Isabel y el Spa Club se cuenta con cerca de 80 funcionarios.</p> |
| Procesos de soporte | <ul style="list-style-type: none"> - Sistemas de información para gestionar ámbitos administrativos y financieros de los centros deportivos. - Mantenimiento y operación de maquinaria. |
| Procesos para agregación de valor | <p>Todos aquellos descritos en el Cuadro 6.6.</p> |

| ÁMBITOS DE GESTIÓN | DESCRIPCIÓN |
|--------------------------------------|--|
| Infraestructura | Principalmente piscinas, salones <i>fitness</i> y sauna en lo que respecta al CD Santa Isabel y el Spa Club Providencia. |
| Producto y servicios | El comienzo del proyecto en Santa Isabel implicó un cambio en la forma de entregar servicios deportivos. Esta forma o modelo de gestión busca crear fidelización, a través de la entrega de un servicio de calidad a un costo razonable para el público objetivo. Esto se traduce, por ejemplo, que el Spa Club Providencia tenga cerca de 1.400 titulares permanentemente, de los cuales sólo 150 rotan mensualmente y su capacidad esta siempre utilizada al casi 100% (rompiendo el mito de temporalidad en piscinas). |
| Recursos financieros | <ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento para el estudio y construcción del proyecto (inversión inicial). Hasta el momento el municipio ha cubierto 2 proyectos (CD Santa Isabel y El Aguilucho), y el Spa Club Providencia utilizó un <i>leasing</i> que es pagado colaborativamente con parte de los ingresos de los otros centros deportivos. - Financiamiento para operaciones y mantención. - Los ingresos del sistema provienen del cobro de una cuota de inscripción más una mensualidad. La cuota de inscripción se vence después de 2 meses de no uso. Esto permite controlar la rotación de usuarios. La mensualidad corresponde a un pago adelantado que tiene vigencia por un mes calendario (hasta 30 o 31 de cada mes). El cobro es por servicio recibido. Importante destacar que no se cobra para no generar un “hoyo financiero” (que, por lo demás, podría ser cubierto por otras fuentes de ingresos). Se cobra por la calidad del servicio e infraestructura que se entrega. - Publicidad: No es necesario (de utilizarlo, colapsarían los centros deportivos). |
| Sistema de Información | <p>Se utiliza un <i>software</i> que tiene integrado tanto los temas administrativos como de control y gestión, lo que permita tener acceso rápido a información relevante sobre el uso de la instalación y de las personas (ejemplo, entrega de reportes sobre planes vigentes, usuarios totales, uso por hora/día/mes/año, etc). Dicho <i>software</i> corresponde al sistema que se modeló para el CD Santa Isabel en sus comienzos, y que hasta el día de hoy funciona.</p> <p>De no disponerse de esta información, se está “ciego” para realizar una buena gestión.</p> <p>Para el CD El Aguilucho se desarrolló un nuevo sistema “más web”, que también se implementó a Club Providencia y el Club de Tenis. Se ha de esperar que próximamente se extrapole al CD Santa Isabel y el Spa Club.</p> |
| Proceso de toma de decisiones | <p>Si bien no es un ámbito discutido explícitamente en la entrevista, se destaca que la práctica conlleva una serie de decisiones que son fundamentales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ubicación física de los centros deportivos - Fijación de tarifas - Compra y adquisición de maquinaria - Contratación de personal - Habilitación para la realización de actividad física |

Fuente: Elaboración propia.

7 PROPUESTAS SOBRE LA TRANSFERIBILIDAD DE LAS PRÁCTICAS

El siguiente capítulo tiene por objetivo estudiar preliminarmente la transferibilidad de las prácticas.³¹ Esto implicar saber i) lo que se va a transferir, y ii) qué se debe considerar. Para lograr esto, primero, se realiza una síntesis de las prácticas levantadas exponiendo las principales características que podrían incidir en el nivel de transferibilidad que poseen. En segundo lugar, se presentan las recomendaciones que realiza cada municipio al ser consultada sobre aspectos estratégicos a considerar si se deseara replicar su experiencia a otro par. En tercer lugar, se presenta la validación de las prácticas realizada a través de un “panel de expertos” asociado al proyecto FONDEF. Finalmente, se procede a exponer la propuesta sobre qué transferir y qué considerar para ello.

7.1 SÍNTESIS DE LAS BUENAS PRÁCTICAS LEVANTADAS

Todas las prácticas exploradas corresponden a resultados de un proceso histórico. Se aprecia que cada una de ellas dicho proceso se extiende entre 10 y 12 años. Este tiempo es más que suficiente para que exista claridad sobre el objetivo de cada práctica. Asimismo, estos varios años de experiencia le dan robustez a los beneficios declarados por cada municipio. Lamentablemente, no se dispone de información detallada para poder evaluar cuantitativamente el impacto que se ha tenido la implementación de cada práctica³².

Cuadro 7.1: Breve descripción que caracteriza las prácticas exploradas

| CARACTERÍSTICAS | SANTO DOMINGO | SAN MIGUEL | PROVIDENCIA |
|------------------------------------|---|--|--|
| Problema | No se cobra lo que corresponde; alta morosidad en contribuciones. | Alta morosidad en contribuciones; capacidad insuficiente de Tesorería por gestionar la deuda de contribuciones. | Evitar una oferta deportiva comunal de “cuatro paredes” y que no sea sustentable en el largo plazo. |
| Práctica | Integración de la información sobre impuesto territorial | Gestión de cobranza por derechos de aseo vía impuesto territorial | Gestión de servicios deportivos |
| Objetivo | Tomar un rol activo como “fiscalizador” sobre los antecedentes de los predios de la comuna a fin percibir los niveles correctos que, por ley, debe recibir. | Apoyar administrativa y logísticamente a Tesorería en las actividades de cobranza y recaudación con el objetivo de disminuir los niveles de morosidad. | Diseñar y operar servicios deportivos de calidad para posicionar el deporte como un medio para mejorar la salud y calidad de los habitantes de la comuna |
| Comienzo (año) | 2002 | 2011 (*) | 2000 |
| Beneficiarios | Toda la comuna por mayores ingresos. | Por mayores ingresos: comuna. Por apoyo: Tesorería. | Toda la comuna. |
| Problemas de implementación | Rol semestral y suplementarios en formato físico (resuelto). Restricción de información detallada sobre morosidad por parte de Tesorería (no resuelto). | Descoordinación de publicación de remates en prensa (resuelto). | Administrativos: más funciones para la DIDECO (resuelto). Técnico: funcionamiento de maquinaria (resuelto). |

Fuente: Elaboración propia.

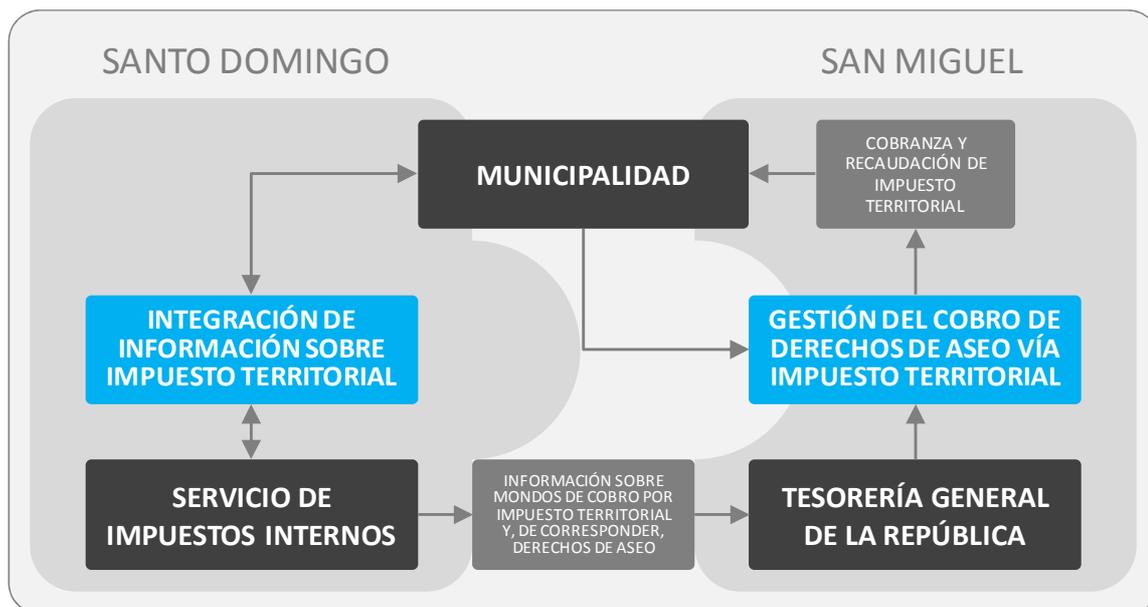
Nota: (*) 2011 corresponde al año del Convenio de Cooperación. Sin embargo, esta es una modificación al convenio entre Tesorería y la Municipalidad de San Miguel del año 2002.

³¹ Para claridad del lector, y no confundir con “transferencia de recursos”, en el presente capítulo se hablará indistintamente de “transferencia” y “transferencia de buenas prácticas”.

³² En el caso de Providencia, si bien se comprometió información al respecto, ésta fue entregada.

Un punto que destaca es que las buenas prácticas exploradas en Santo Domingo y San Miguel tienen objetivos distintos aunque perfectamente complementarios. Por un lado Santo Domingo centra sus esfuerzos en que la información sobre impuesto territorial que maneja el SII sea consistente con la disponible en el municipio. San Miguel, por su parte, presta apoyo a Tesorería en los procesos de cobranza y recaudación de contribuciones. Aún cuando las tareas y acciones de cada práctica son distintas, en ningún caso son excluyentes ya que se contextualizan en espacios de acción que son secuencialmente distintos (no se estorban).

Ilustración 7.1: Complementariedad de las prácticas de Santo Domingo y San Miguel



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, a partir de la descripción exhaustiva realizada en el capítulo anterior, se da cuenta de que la práctica explorada en Providencia es sustancialmente más compleja que las otras dos: requiere de altos recursos financieros, gran equipo multidisciplinario para la operación y mantenimiento de los recintos, y elaborados sistemas de información. Esta complejidad también se refleja en los ámbitos de gestión presentes en la práctica³³. La Gestión de Servicios Deportivos tiene 13 de los 16 ámbitos utilizados como referencia para el levantamiento de las prácticas (más que Santo Domingo y San Miguel, con 8 y 5 ámbitos respectivamente) (ver Cuadro 7.2).

Siguiendo con los ámbitos de gestión presentes en cada práctica, se destaca lo siguiente.

- En las 3 prácticas existe una ausencia absoluta de **incentivos** explícitos para los funcionarios a cargo de la implementación. El que no existan incentivos se puede deber a características propias de los municipios (alta motivación, proactividad, etc), lo que no necesariamente está presente en el resto de los gobiernos locales.
- El **clima organizacional** tampoco fue un ámbito que se vio afectado (lo que no implica que éste sea bueno o malo).

³³ Los ámbitos de gestión presentes en una práctica permiten dimensionar la diversidad de actividades y acciones que se requiere para una implementación efectiva. Bajo esta lógica, se ha de esperar que a mayor número de ámbitos de gestión presentes en una práctica, más dificultoso sea transferir dicha experiencia.

- El **liderazgo**, en todos los casos, fue punto importante al momento comenzar con la práctica. Se destaca la voluntad de los alcaldes por implementar soluciones prácticas acorde a las características propias de cada municipio. En este contexto, **las personas y sus funciones** también juegan un rol clave en todas las prácticas de gestión exploradas. Si bien pueden buscar apoyo en sistemas de información, las prácticas estudiadas consideran actividades de análisis y coordinación que distan de ser procesos automatizados.
- Al momento de generar transferencias, se necesitaron **recursos financieros** para su implementación, aunque su justificación y montos son diametralmente distintos. En el caso de Santo Domingo, fue necesario disponer de un equipo tecnológico ad-hoc (habilitar a la organización para implementar la práctica). Caso distinto es en San Miguel, donde los recursos se relacionan con la operación misma de la práctica. En Providencia, por su parte, es necesario gestionar recursos tanto para la construcción de infraestructura como para la operación y mantenimiento de los centros deportivos.

Cuadro 7.2: Síntesis de ámbitos de gestión presentes en las buenas prácticas exploradas

| ÁMBITOS DE GESTIÓN | SANTO DOMINGO | SAN MIGUEL | PROVIDENCIA |
|--------------------------------|--|---|---------------------------------|
| | Integración de la información sobre impuesto territorial | Gestión de cobranza por derechos de aseo vía impuesto territorial | Gestión de servicios deportivos |
| Procesos de toma de decisiones | | | ✓ |
| Procesos de soporte | | | ✓ |
| Procesos para agregar valor | | ✓ | ✓ |
| Productos y servicios | ✓ | | ✓ |
| Control de gestión | ✓ | | ✓ |
| Sistemas de información | ✓ | | ✓ |
| Mecanismos de aprendizaje | ✓ | | ✓ |
| Incentivos | | | |
| Liderazgo | ✓ | ✓ | ✓ |
| Normas y políticas | | ✓ | |
| Personas | ✓ | ✓ | ✓ |
| Estructura organizacional | | | ✓ |
| Infraestructura | | ✓ | ✓ |
| Cultura, valores y membrecía | ✓ | | ✓ |
| Clima organizacional | | | |
| Recursos financieros | ✓ | ✓ | ✓ |

Fuente: Elaboración propia.

7.2 RECOMENDACIONES DE LOS ENTREVISTADOS

A continuación se describen las recomendaciones de transferencias realizadas por los entrevistados. Se componen en base a tres preguntas: qué estrategia utilizar para transferir la práctica, cuáles son las potenciales resistencias al cambio (de existir), y cómo se recomienda abordar estos (u otros) problemas.

Cuadro 7.3: Recomendaciones de transferencia por parte de los entrevistados en cada municipio

| ÁMBITOS DE GESTIÓN | SANTO DOMINGO | SAN MIGUEL | PROVIDENCIA |
|---|--|--|--|
| | Integración de la información sobre impuesto territorial | Gestión de cobranza por derechos de aseo vía impuesto territorial | Gestión de servicios deportivos |
| ¿Qué estrategia utilizar para transferir la práctica? | <p>Capacitar a los involucrados. Director, Jefatura y Operarios. Todos deben hablar el mismo idioma. Temas: Ley de Rentas, Impuesto Territorial. También manejo de tecnologías de información. Además de capacitarlos, entender que la recaudación es un tema importante.</p> <p>Modernizarse. No temerle al cambio. Jefe de Rentas es profesional, por lo que no tiene miedo al cambio. Cuando llegó se hacían cosas a máquina de escribir e incluso algunas a mano. Ahora, todo en computador (10 años).</p> | <p>Hacer visibles los beneficios de la práctica. En el caso de San Miguel, los beneficios se relacionan con i) mayores ingresos, ii) disminución de la morosidad, y iii) fluidez de la información entre Tesorería y el municipio. Todo lo anterior está restringido, sin embargo, al compromiso que tengan los involucrados con el convenio.</p> | <p>Formar equipo humano óptimo. Tanto el diseño como la implementación de centros deportivos en Providencia se sustentan, en gran medida, en el equipo que está detrás.</p> <p>Estudio de mercado. Para que los servicios deportivos a entregar generen beneficios concretos, es necesario estudiar a los clientes para diseñar una infraestructura acorde.</p> <p>Ambos ejes permiten implementar una filosofía de “mejora continua”.</p> |
| Potenciales resistencias al cambio | <p>Generalmente al funcionario municipal le da rabia que le digan cómo se tiene que hacer las cosas. Pese a ello, tampoco se caracteriza por ser proactivo.</p> | <p>Esta práctica no genera grandes cambios, por lo que se ve complejo que genere resistencias al cambio.</p> | <p>Que el personal no quiera (o crea) trabajar en proyectos relacionados a servicios deportivos.</p> <p>Resistencia de los alcaldes por implementar proyectos deportivos. Y de querer hacerlo, no considerar un sistema de gestión que les dé sustentabilidad.</p> |
| ¿Cómo abordar estas u otras posibles dificultades? | <p>Entender que todos son uno. Darle relevancia al hecho de que todos son una pieza de un motor que, se prende, todo funciona bien. En Santo Domingo se hicieron charlas motivacionales a todo el municipio.</p> <p>Una práctica que se instauró fue que los mismos funcionarios den charlas al resto del municipio respecto el área que les compete.</p> <p>Los efectos de lo anterior fue conocer qué hace el resto, entender por qué es importante, y respetar la labor de los otros funcionarios).</p> | <p>Se propone, de cualquier forma, aclarar con Tesorería la restricción del detalle de la morosidad de la comuna: quién debe y cuánto adeuda.</p> | <p>Sobre el personal, en el caso de Providencia en el año 2000, se hizo el estudio preliminar con personal municipal y externo y luego solo se contó con una funcionaria municipal a cargo con el apoyo municipal, todo el resto de las personas fue contratado para el proyecto, generándose nuevos puestos de trabajo y roles que se debían cubrir.</p> <p>Respecto a la voluntad política, entender que hoy en día esto es cada vez menos complejo considerando que el deporte da visibilidad ante la sociedad: se distingue una comuna que potencia el deporte con otra que no (visto tanto del “marketing” de la comuna como las mejoras en salud que se producen).</p> |

Fuente: Elaboración propia.

7.3 VALIDACIÓN DE LAS PRÁCTICAS

¿Son efectivamente “buenas prácticas” las experiencias exploradas? Responder esta pregunta es de vital importancia considerando que la intención final de estudiar las tres prácticas descritas es poder transferirlas a otros municipios.

La validación de estas prácticas se realizó el Martes 23 de Octubre de 2012, en base a un “panel de expertos”. En dicha instancia participaron autoridades de la SUBDERE y ACHM, así como expertos asociados al proyecto FONDEF. Se presentaron las prácticas en cuestión, sobre las cuales se discutieron los resultados.

Para el caso de Santo Domingo (Integración de la información sobre impuesto territorial), se expresó lo siguiente.

- Vital dimensionar correctamente los recursos asociados a la instauración de la práctica. Según los antecedentes, se estima la recaudación de impuesto territorial en Santo Domingo aumentaron entre 160 y 170 MM\$ anualmente entre el 2002 y el 2004. Para años posteriores, se verifica un aumento sostenido de dichos ingresos. Pese a ello, la medición está sesgada al alza ya que no se dispone de información sobre la variación de las propiedades, el porcentaje de predios afectos y el aumento de avalúo fiscal en dichos años.
- La información sobre morosidad puede ser sistematizada dada la existencia del Formulario 30 que es girado por el SII, con él cual se paga el impuesto territorial. Según los expertos, dicho formulario contiene toda la información sobre morosidad de cada predio.
- Se cuestiona que la práctica explorada sea efectivamente una “buena práctica”. En efecto, si bien es un claro esfuerzo por mejorar la gestión de recursos vía impuesto territorial, hay temas fundamentales que no son tratados.
 - Se debe incorporar a la Dirección de Obras (DOM) en la práctica, ya que ahí se dispone de un flujo de información con el SII sobre los antecedentes de los predios de la comuna. Definitivamente se podrían levantar los requerimientos del Departamento de Rentas a fin de gestionar bien la práctica, y no transcribir manualmente el rol de predios. Ello implica incorporar información que para Rentas es relevante y que no es solicitada por la DOM (como lo es, por ejemplo, el avalúo fiscal de los predios).
 - Se debe considerar los efectos que puede tener cualquier convenio de retasación que exista o se pudiese tener entre el SII y el municipio.
 - Para que la práctica sea consistente, debe existir un lineamiento entre los intereses que tiene SII y el municipio. Los expertos expresan que el SII, para efectos del impuesto territorial, sólo le interesa tener el rol de cada predio y el monto a pagar. Para el municipio, en cambio, le interesa saber todas las características que permitan describir cada predio. Por tanto, la práctica podría mejorarse para que el flujo de información entre ambas instituciones sean homologables.
 - No hay claridad sobre el responsable concreto de la práctica. La DOM vela por la información, pero el Departamento de Rentas es quien ve los efectos.

- Se recomienda tomar esta experiencia como referencia para formalizar la práctica en un documento que considere tanto los aspectos relevantes levantados en San Miguel como las consideraciones mencionadas en el punto anterior. Para implementar esta recomendación se puede disponer del conocimiento de los expertos partícipes en la instancia de validación.

Sobre San Miguel, práctica de Gestión de Cobranza por Derechos de Aseo vía Impuesto Territorial, se declaró lo siguiente.

- Es vital tener claridad si los costos de administrar el convenio se ven retribuido por un aumento en ingresos. Pensando en futuras transferencias, se debe ver la potencialidad de disponer con los recursos (físicos y humanos) para poder gestionar un convenio similar al vigente en San Miguel.
- Se cuestiona que la práctica genere un impacto relevante en temas de derechos de aseo. El convenio con Tesorería se funda en mejorar la administración y cobranza de impuesto territorial y derechos de aseo. No obstante, si la tarifa este último servicio está mal estimada se pueden producir grandes diferencias entre los costos del servicio y el financiamiento de éste. Por lo tanto, para que la práctica sea preponderante en derechos de aseo, es necesario evaluar, primero, si la metodología de tarificación es correcta.
- Se recomienda fusionar esta práctica con la que existe en Santo Domingo. Ello porque ambas se centran en mejorar la gestión de recursos vía impuesto territorial. Por otro lado, en lo que respecta a derechos de aseo, se propone explorar experiencias sobre tarificación de este servicio a fin de estructurar una correcta metodología de tarificación.

Para el caso de Providencia y su modelo de Gestión de Servicios Deportivos, se señaló lo siguiente.

- La transferencia de la práctica debe centrarse en operar correctamente los servicios. En efecto, se tiene conciencia de que existen recursos para invertir en infraestructura deportiva, pero no hay mucha documentación de cómo se puede mantener una oferta deportiva de carácter profesional y autosustentable.
- Una pregunta previa a la implementación de este modelo de gestión tiene que ver en cómo este sistema incorporará los intereses de potenciales clientes-ciudadanos.
- En el caso de piscinas temperadas, la idea de tener “socios” clave. Ello porque la experiencia indica que servicios deportivos que operan en función de “pago por uso” (pago de una entrada para el uso de los recintos) terminan ofreciendo una oferta deportiva de bajísimo nivel.
- Sin duda esta práctica es sumamente compleja de transferir. Para ello se deben evaluar las potencialidades que tengan las siguientes consideraciones.
 - Centralizar el modelo de gestión deportiva de varios municipios en uno solo para aprovechar economías de escalas (reducir el costo individual que puede percibir un municipio al compartir actividades comunes con otras localidades).

- Implementar el modelo de gestión en contextos donde actualmente se estén construyendo piscinas temperadas (presencia de inversión) pero que no se cuente con un modelo de estas características. Se estima que hay más de 10 proyectos con estas características el 2012.
- No descartar la idea de externalizar el modelo en un organismo privado. En este caso, se deben identificar y caracterizar todos los requerimientos básicos y necesarios que serán exigibles a dicha institución a fin de obtener los resultados deseados.

7.4 PROPUESTA DE TRANSFERENCIAS

Dado los alcances de este trabajo, la propuesta de transferencias estará acotada a exponer posibles lineamientos generales que intentan responder dos preguntas bases: i) qué transferir y ii) qué considerar. Así, el diseño concreto sobre cómo se llevará a cabo la transferencia de las buenas prácticas a municipios “receptores” no está contemplado en los alcances de este estudio.

7.4.1 ¿Qué transferir?

7.4.1.1 *En impuesto territorial y derechos de aseo*

Respecto la **Integración de la Información sobre Impuesto Territorial**, se propone transferir la práctica, con las mejoras correspondientes a juicio experto, de manera íntegra dado que las actividades involucradas son genéricas, presentando una complejidad de rango medio. Se recomienda que el objetivo de la práctica a transferir sea el mismo que en el caso de Santo Domingo: tomar un rol activo como “fiscalizador” sobre los antecedentes de los predios comunales a fin percibir ingresos por participación en impuesto territorial acordes a lo estipulado por ley.

La práctica es aplicable en cualquier municipio donde los costos de la implementación (principalmente, costos de habilitación como equipos tecnológicos) no superen los beneficios (aumento en los ingresos –cuantificable-, y mejora en la planificación presupuestaria – no cuantificable-). Luego, para que la transferencia sea exitosa, se propone que realizarla en dos etapas.

- Etapa 1: Habilitación para la práctica y consolidación de información. La habilitación de la práctica se refiere a estudiar y evaluar, en caso sea necesario, la necesidad de recursos para implementar, y posteriormente “operativizar” la práctica. Luego, se debe consolidar el principal producto de la práctica: base de datos actualizada correctamente de los predios de la comuna. Sobre esta base se realizarán las actividades consideradas en la etapa 2.
- Etapa 2: Desarrollo de la práctica. Esta etapa hace referencia a la implementación del resto de las actividades descritas en el Cuadro 6.2.

Por otro lado, la **Gestión de Cobranza por Derechos de Aseo vía Impuesto Territorial** es una práctica que se expresa en Convenio de Cooperación. Dada la simplicidad del convenio, y considerando la opinión de los entrevistados, la práctica es de un costo sumamente bajo y fácil de implementar. Así, se propone que la transferencia consiste en replicar el Convenio de Cooperación entre Tesorería y la Municipalidad de San Miguel (las acciones consideradas en este

acuerdo se expresan en el Cuadro 6.4). Por tanto, también se recomienda mantener el mismo objetivo: apoyar administrativa y logísticamente a Tesorería en las actividades de cobranza y recaudación a fin de disminuir los niveles de morosidad.

Sobre lo anterior, hay dos puntos que deben ser considerados. Primero, es la voluntad de Tesorería por levantar un convenio de este tipo. En efecto, es probable que existan municipios donde no haya interés en mejorar los niveles de recaudación, considerando que los costos de llevar a cabo este acuerdo sea considerablemente más altos que el aumento de ingresos que se pueda estimar. En segundo lugar, la otra variable a considerar se relaciona con la capilaridad que posee Tesorería en el país, vale decir, el grado de penetración y cobertura que tiene este organismo en las distintas localidades del país. En el caso de San Miguel, el Convenio de Cooperación tiene como contraparte a la Tesorería Regional Santiago Sur. Ello da cuenta que Tesorería tiene un trabajo focalizado en dicha área, lo que disminuye los costos que se puedan incurrir a razón del convenio.

Tomando en cuenta estas consideraciones, el convenio a establecer debe ser flexible y claro en cuanto a la planificación de actividades. Ello porque cualquier descoordinación que pueda suscitarse tendría un costo más alto que en un escenario que existe en San Miguel. Asimismo, también se debe analizar la disponibilidad de recursos de los municipios “receptores” (vehículos municipales y recursos para una publicación de remates en prensa).

Finalmente, tomando las observaciones levantadas en la etapa de validación, una recomendación es fusionar las prácticas en una sola que sea denominada **Mejoras a la Gestión del Impuesto Territorial**. El objetivo propuesto es mejorar el sistema de administración y gestión de impuesto territorial desde su cálculo hasta el cobro y recaudación del mismo. Las actividades se mantendrían acordes a las experiencias levantadas y a las consideraciones que se incorporarían a juicio experto.

Sólo para sentar recomendaciones, respecto al ámbito de derechos de aseo, se debe explorar la metodología de tarificación del servicio. Esta idea, a opinión de los expertos, tiene grandes potenciales de ser transferidas.

7.4.1.2 En servicios deportivos

Como ya se expresó, la práctica de **Gestión de Servicios Deportivos** instaurada en Providencia es, sin duda, de alta complejidad. La mayoría de sus actividades (ver Cuadro 6.6) están diseñadas para agregar valor a la actividad que se desarrolla, particularmente, respecto las piscinas temperadas. Sin embargo, no todos los municipios disponen de piscinas temperadas. Es probable que algunos tengan una preocupación particular, por ejemplo, por recintos polideportivos. En este sentido, lo relevante es transferir lo que es sustancialmente importante, donde el diseño de las actividades deberá estar acotado a la realidad local. Por tanto, la práctica que se propone transferir es el **Diseño e Implementación de un Modelo de Negocio para Servicios Deportivos Comunales**.

Se propone como objetivo principal de la práctica el diseñar y operar servicios deportivos a través de un modelo de negocios que permita la sustentabilidad del servicio en el tiempo.

Importante recalcar que si bien el diseño e implementación de un modelo de gestión deportiva puede ayudar a buscar recursos para invertir en infraestructura deportiva, se propone enfatizar más en los aspectos que permiten la sustentabilidad de los servicios deportivos. Ello porque hay recursos para invertir en infraestructura (concursos del IND o del 2% de FNDR dan cuenta de esto), pero hay una ausencia absoluta de recursos (ya sean de orden monetario o formativo) que permitan ofrecer servicios deportivos en el largo plazo.

Ahora bien, este modelo de negocios puede tener diversas propuestas de valor, tales como “el deporte como medio para mejorar la salud”, o bien “el deporte como medio de participación y recreación para la comunidad”, entre otras. No obstante, hay dos temas que son transversales a cualquier oferta de valor, y que se relaciona con la sustentabilidad de los servicios deportivos en el largo plazo. Ello son i) la fidelización de los clientes-ciudadanos, y ii) la fijación de tarifas de autofinanciamiento.

- **Fidelización de los clientes-ciudadanos.** La fidelización es clave en cuanto permite estabilizar la demanda (menor rotación), así como habilita al municipio gestionar un presupuesto en un mediano plazo (dependiendo del uso, es posible estimar la necesidad de maquinaria por ejemplo). En este sentido, la identificación de segmentos de atención es una actividad imprescindible dado que fija los criterios fundamentales que permiten caracterizar a los beneficiarios de estos servicios deportivos, y así generar una atención personalizada que motive su regreso (no deje de usar el servicio).
- **Autofinanciamiento del servicio deportivo.** Para que el modelo de gestión tenga sustentabilidad financiera, se debe tener claridad si es que la tarifa fijada (en base a los costos de operación y a la demanda estimada) permite autofinanciar el servicio. En este sentido, el municipio debe explicitar en el modelo de negocio cuál es el porcentaje máximo que está dispuesto a subsidiar. De no ser así, se está muy susceptible a reducir la calidad del servicio ante cualquier situación de déficit, lo que probablemente se traduzca en más déficits considerando que habrán personas que dejarán de utilizar el servicio a razón de esta baja en la calidad.

Lo anterior no es excluyente a las recomendaciones de los expertos en la etapa de validación, por lo que también éstas deben ser tomadas en consideración para definir aquello que vaya a ser transferido.

7.4.2 ¿Qué considerar?

7.4.2.1 *Capital humano*

En las prácticas exploradas, el capital humano que dispone cada municipio es fundamental (principalmente en Santo Domingo y Providencia). Esto no solo se refiere al conocimiento que se tengan los gestores de las prácticas sobre los temas en cuestión (impuesto territorial, derechos de aseo y servicios deportivos). En efecto, como es de esperarse en el ámbito público, también se debe valorar la capacidad de los actores involucrados en las prácticas para gestionar la información y liderar los procesos de cambios.

Por tanto, previo a la implementación de cada práctica se debe realizar un “barrido” sobre las capacidades actuales y potenciales que tienen los municipios receptores a fin de saber “lo que tienen” y “lo que les falta” sobre conocimiento y desarrollo gerencial.

7.4.2.2 Sinergias de gestión

En todas las prácticas se pueden aprovechar sinergias para su implementación, aunque los niveles de complejidad son distintos.

La **Integración de la Información sobre Impuesto Territorial** y la **Gestión de Cobranza por Derechos de Aseo vía Impuesto territorial** son prácticas altamente complementarias, por lo que un aspecto a considerar es transferir las dos prácticas al mismo tiempo. Esta nueva práctica, más amplia, permite darle una consistencia al proceso de información, cobranza y recaudación de impuesto territorial (ver Ilustración 7.1) para mejorar, además, los ingresos por derechos de aseo cobrados por esta vía.

En lo que respecta al **Diseño e Implementación de un Modelo de Negocio para Servicios Deportivos Comunes**, se puede utilizar algún medio de asociación municipal para desarrollar actividades de forma conjunta (como chequeo médico y asistencia de kinesiólogos) a fin de reducir costos. Sin embargo, aprovechar esta oportunidad requiere una gran coordinación por parte de los municipios, así como que los municipios no sean muy distantes.

7.4.2.3 Sistemas de información y control de gestión

En lo que respecta a la **Integración de la Información sobre Impuesto Territorial** y el **Diseño e Implementación de un Modelo de Negocio para Servicios Deportivos Comunes**, los sistemas de información son fundamentales. Por tanto, al momento de implementar la transferencia de las experiencias se debe tener en cuenta cuáles son las restricciones que existen en este ámbito, y cuáles son las consecuencias que puede llegar a ocurrir.

Por su parte, para las prácticas asociadas a impuesto territorial, siempre existirá un vacío en cuanto a la información detallada de morosidad (quién debe y cuánto adeuda). Por tanto, esta restricción no resuelta debe ser considerada al momento de plantear las expectativas y alcances de las prácticas a transferir.

7.4.2.4 Incentivos

Que no se registren incentivos en la implementación de las tres prácticas no quiere decir que sean importantes para que estas experiencias sean transferidas a otros municipios. Tomando las recomendaciones de San Miguel, una estrategia para abordar este aspecto es visualizar los beneficios de implementar las prácticas. Para ello se necesita cuantificar el impacto que tuvo cada práctica en cada caso, labor no trivial considerando las restricciones de informaciones con las cuales se dispone.

7.4.2.5 Indicadores de gestión

Si bien las prácticas exploradas fueron implementadas como una solución a problemas concretos, solo Providencia considera indicadores concretos para evaluar la gestión de los servicios deportivos abordados (por ejemplo, número de inscritos en los centros deportivos versus número de inscritos mínimos para autofinanciar los servicios).

Diseñar adecuadamente dos o tres indicadores para evaluar rápidamente el rendimiento de cada práctica transferida permitirá ver si la transferencia está dando una respuesta efectiva a los objetivos planteados.

Como aproximación, para el caso de impuesto territorial y derechos de aseo, se podría utilizar lo implementados en la sección “5.2 Análisis Cuantitativo de Ámbitos de Buenas Prácticas”. En lo que respecta a servicios deportivos, un indicador fundamental es la tasa de rotación de clientes (aproximación a la idea de “fidelización”), razón del número de clientes sobre los necesarios para sustentar el servicio y la cobertura de costos a través de los ingresos del servicio (aproximación a la idea de “autofinanciamiento”).

8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 CONCLUSIONES

Este trabajo de investigación tiene como objetivo principal explorar, analizar y sintetizar prácticas y factores que expliquen diferencias en la captación de ingresos entre municipalidades chilenas en ámbitos de impuesto territorial derechos de aseo y servicios deportivos. Si bien se exploraron tres prácticas asociadas al ámbito financiero municipal, el análisis y la síntesis asociada no permitieron verificar si, efectivamente, las experiencias de Santo Domingo y San Miguel explican diferencias en la captación de ingresos. La ausencia de información más detallada (particularmente, evolución en el número de propiedades, porcentaje de predios afectos, y avalúo fiscal) impide poder controlar y estudiar el comportamiento de los ingresos tanto en impuesto territorial como derechos de aseo. Caso contrario en Providencia, donde la baja rotación y la alta demanda del servicio han mostrado que el modelo de gestión deportiva implementado efectivamente permite captar ingresos suficientes que le dan sustentabilidad a una oferta deportiva de calidad.

Sin perjuicio de estas consideraciones, los siguientes puntos representan los principales hallazgos según la metodología utilizada.

8.1.1 Ámbitos de buenas prácticas explorados

- **Impuesto territorial.** La Ley sobre Impuesto Territorial especifica que el Servicios de Impuestos Internos (SII) es quién lidera el proceso de cálculo de contribuciones, y Tesorería General de la República (Tesorería) es, posteriormente, quien genera las acciones de cobranza y recaudación. Este proceso pone a los municipios como actores finales que sólo “reciben” ingresos (entre un 35 y 40% de lo recaudado dependiendo de cada comuna). Por tanto, los ingresos que perciba cada municipio no dependerá de ellos, sino de la calidad de información que maneje SII para estimar las contribuciones, y de la capacidad operacional que tenga Tesorería para cobrar y recaudar el impuesto territorial.
- **Derechos de aseo.** En lo que respecta a los ingresos por derechos de aseo, a nivel nacional en el período 2008-2011, la recaudación por servicios de aseo ha cubierto cerca de un tercio de los gastos. Este margen, que debe ser subsidiado por los municipios, se puede explicar en cuanto la Ley de Rentas Municipales exenta del pago por derechos de aseo a todo predio con avalúo fiscal menor o igual a 225 UTM, así como otros que cada municipio considere pertinente. De todas formas, el margen subsidiado a nivel nacional es sumamente alto.
- **Servicios deportivos.** Sobre los servicios deportivos, se comenta que existe un creciente interés de parte del gobierno central hacia los municipios por invertir en infraestructura deportiva. En este caso, factores como la sustentabilidad y el grado de autofinanciamiento que pueden lograr los sistemas deportivos a nivel comunal son ámbitos cruciales. Esto porque no tiene sentido invertir en algo que luego se transformará en un costo neto y que deberá ser subsidiado totalmente por el municipio, incentivando a reducción de costos a costa de la calidad del servicio entregado (o bien, cancelando su entrega en el mediano plazo).

8.1.2 Buenas prácticas exploradas

- **Integración de la información sobre impuesto territorial.** Esta práctica, explorada en la Municipalidad de Santo Domingo, tiene por objetivo darle al municipio un rol activo como “fiscalizador” sobre los antecedentes de los predios de la comuna a fin de percibir los niveles correctos que, por ley, se debiesen recibir. La práctica, implementada desde el 2002, hoy en día consta de 5 actividades claves y 8 ámbitos de gestión. A razón de esta práctica, entre el 2002 y 2004 se detectaron cerca de 200 nuevos predios afectos a contribución. Sólo como aproximación del potencial impacto de la práctica, los ingresos de impuesto territorial en dicha ventana de tiempo aumentaron entre 160 y 170 MM\$ anualmente. En la actualidad, el beneficio se traduce en i) mayores ingresos (predios que antes no pagaban, ahora sí lo hacen) y ii) mejoras en la planificación presupuestaria del municipio (se tiene más certeza sobre lo que se puede recibir el siguiente período).
- **Gestión de cobranza por derechos de aseo vía impuesto territorial.** Estudiada en San Miguel, esta práctica tiene por objetivo apoyar administrativa y logísticamente a Tesorería en actividades de cobranza y recaudación a fin de disminuir los niveles de morosidad que tiene la comuna en el pago de contribuciones. Las actividades y acciones que constituyen esta práctica corresponden a un Convenio de Cooperación que existe entre la Municipalidad de San Miguel y Tesorería. Si bien dicho acuerdo fue realizado el año 2011, éste constituye una modificación a un convenio pasado entre los mismos actores que data desde el 2002. Esta práctica considera 8 acciones (5 del municipio y 3 de Tesorería), donde se destacan 5 ámbitos de gestión. A juicio de los entrevistados, esta práctica es de muy bajo costo y genera importantes beneficios al municipio: i) mayores ingresos, ii) disminución de la morosidad, y iii) fluidez de la información entre Tesorería y el municipio.
- **Gestión de servicios deportivos.** La práctica estudiada corresponde a la implementación de un modelo de gestión deportiva que tiene por objetivo diseñar y operar servicios deportivos de calidad para posicionar el deporte como un medio para mejorar la salud y calidad de los habitantes de la comuna. Este modelo, que tiene origen el año 2000, ha permitido que el Centro Deportivo Santa Isabel y el Spa Club Providencia sean recintos con un reconocido servicio deportivo de calidad que se ha sustentado de forma óptima en el tiempo. El modelo cuenta con 8 actividades claves, con presencia de 13 ámbitos de gestión. Los beneficios de este modelo se relacionan con i) mejoras en centros deportivos ya existentes y la incorporación de nuevos, y ii) sustentabilidad financiera que permite operar y mantener los servicios en forma óptima.
- En términos generales, se tiene que:
 1. Todas las prácticas son resultado un largo proceso (entre 10 y 12 años).
 2. Ausencia absoluta de incentivos para su implementación.
 3. El liderazgo de los alcaldes fue clave para potenciar la implementación de soluciones prácticas acordes a las características de cada municipio.
 4. Las personas y funciones son trascendentales considerando que las prácticas exploradas tienen actividades de análisis y coordinación que distan de ser procesos automatizados.
 5. Los recursos financieros requeridos fueron necesarios en los tres casos, aunque para fines distintos. En Santo Domingo para la habilitación de la práctica; en San

Miguel, para su operación; y en Providencia, para la disposición de infraestructura deportiva y posterior operación y mantenimiento.

6. Alta complejidad de definir una línea base que permita evaluar correctamente el impacto de las prácticas.

8.2 RECOMENDACIONES PARA LA TRANSFERENCIA DE LAS PRÁCTICAS

- **Formalización de las prácticas.** De las tres prácticas, solo el caso de San Miguel considera un documento formal (Convenio de Cooperación). Considerando que todos los casos son resultados de extensos procesos (entre 10 y 12 años), la formalización de las prácticas serían un producto de gran valor para no perder todo el conocimiento y experiencia adquirido.
- **Resultados de las prácticas.** Darle visibilidad a los resultados es una de las estrategias recomendadas por los entrevistados para incentivar la transferencia de las buenas prácticas. Si bien existe claridad sobre los beneficios cualitativos, no existe una medida concreta sobre cómo se vio beneficiado cada municipio con la instauración de las prácticas. Por tanto, se recomienda estimar resultados cuantitativos de los beneficios de cada práctica a fin de elaborar un argumento robusto que incentive la transferencia de las experiencias exploradas.
- **Qué transferir.** Para el caso de la Integración de la Información sobre Impuesto Territorial y Gestión de Cobranza por Derechos de Aseo vía Impuesto territorial, se propone transferir cada práctica manteniendo los mismos objetivos que las caracterizan incorporando las mejoras que se pueden obtener a partir de la opinión experta.
 - En el caso de la integración de la información, se recomienda que la transferencia esté estructurada en dos etapas i) habilitación de la práctica y consolidación de la información, y ii) desarrollo de la práctica.
 - Para la gestión de cobranza de derechos de aseo vía impuesto territorial, se propone replicar el Convenio de Cooperación con Tesorería. Considerando la voluntad que exista por parte de ella para levantar un posible acuerdo, así como la presencia física que ésta tenga, los plazos para la coordinación de las actividades deben ser flexibles y de común acuerdo para no elevar los costos por posibles incumplimientos de ambas partes.

Para el caso de la Gestión de Servicios Deportivos, se recomienda que la práctica a transferir se adapte plenamente a los requerimientos y capacidades del municipio receptor. Por tanto, más que traspasar las actividades, se propone transferir el Diseño e Implementación de un Modelo de Gestión de Servicios Deportivos. Este último debe considerar, fuertemente, los principios que permitieron a Providencia alcanzar la sustentabilidad de los centros deportivos desarrollados: i) fidelización de los clientes-ciudadanos, y ii) autofinanciamiento de los servicios deportivos ofrecidos.

- **Qué considerar.** Para que la experiencia de las transferencias puedan ser exitosas, así como medibles, se recomienda considerar los siguientes puntos en cada una de ellas.
 1. Capital humano. No solo considerar la disponibilidad de personas y actores que participen de la práctica. También es necesario que existan fuertes fundamentos tanto en el conocimiento de los ámbitos en los que se opera (impuesto territorial,

derechos de aseo y servicios deportivos) como en las capacidades gerenciales para sobrellevar posibles problemas de implementación.

2. Sinergias de gestión. Existe una complementariedad completa entre la Integración de la Información sobre Impuesto Territorial y la Gestión de Cobranza por Derechos de Aseo vía Impuesto Territorial. Este hecho se puede aprovechar para poder transferir ambas prácticas al mismo tiempo, a fin de tener un sistema que integre tanto el proceso de consolidación de información sobre impuesto territorial como la cobranza y recaudación del mismo.

En el caso del Diseño e Implementación de un Modelo de Gestión de Servicios Deportivos, se podría evaluar la opción de aprovechar integrar ciertas actividades que puedan tener altos costos para un municipio, pero que en conjunto con otros, puedan ser reducidos. No obstante, aprovechar esta oportunidad requiere una gran coordinación por parte de los municipios, así como que los municipios no sean muy distantes.

3. Incentivos. Cuantificar el impacto y los beneficios de las prácticas permitirían tener un argumento concreto con el cual se puede incentivar a los municipios receptores para que la transferencia de las buenas prácticas tengan resultados positivos.
4. Indicadores de gestión. Diseñar adecuadamente algunos indicadores permitiría evaluar rápidamente el rendimiento de cada práctica y ver, si las transferencias, están teniendo los efectos deseados.

9 BIBLIOGRAFÍA

9.1 DOCUMENTOS ESCRITOS

- ARMIJO M. 2004. Buenas prácticas de gestión pública en América Latina. En: IX CONGRESO INTERNACIONAL del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2 - 5 de noviembre de 2004. Madrid, España. pp. 18.
- BERNSTEIN F. y 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. pp. 265-314.
- BORIC N. 2009. Nuevo Método de Clustering basado en Programación Genética y Teoría de la Información. Memoria de Ingeniero Civil Eléctrico y Magíster en Ciencias de la Ingeniería, Mención Eléctrica. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. 141p.
- BRAVO J. 2011. Documento de Trabajo: The Effects of Intergovernmental Grants on Local Revenue: Evidence from Chile. Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- FUENZALIDA, J. 2011. Arquitectura para un Sistema de Alta Dirección Pública Municipal. Memoria de Ingeniero Civil Industrial. Tesis para optar a Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. 131p.
- HENRÍQUEZ M. y FUENZALIDA J. 2011. Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal en Chile. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales 4.
- HORST B. 2009. Fuentes de financiamiento para gobierno subnacionales y descentralización fiscal. En: CONSORCIO PARA LA REFORMA DEL ESTADO. Un mejor Estado para Chile: Propuesta de Modernización y Reforma. Primera edición. Chile. pp. 207-240.
- KERZNER, H. 2010. Chapter 1: Understanding Best Practices. En: Project Management Best Practices: Achieving Global Excellence. Segunda edición. Nueva York. Publicado por John Wiley & Sons, Inc. pp. 1-65.
- LEONARD-BARTON, D. 1995. Traducción al español de Core Capabilities. En: Wellsprings of Knowledge: Building and Sustaining the Sources of Innovation. Boston, Massachusetts. Harvard Business School Press. pp. 3-28.
- OCUC, EXPANSIVA y ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL UC. 2007. La Reforma Municipal en la Mira. Santiago de Chile. Expansiva. 266p.
- ORMEÑO H. 2007. Documento de Trabajo: Diagnóstico de la Gestión Financiera de los Municipios de la Provincia de Santiago al Año 2006. Instituto Chileno de Estudio Municipales, Universidad Autónoma de Chile.

PNUD. 2008. Desarrollo Humano en Chile 2009: La manera de hacer las cosas. Santiago de Chile. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 255p.

RODRÍGUEZ A. 2006. Documento de Trabajo: Buenas Prácticas de Gestión Municipal: Resumen de Iniciativas Nacionales e Internacionales. Instituto Chileno de Estudio Municipales, Universidad Autónoma de Chile.

ROSALES M. 2006. Documento de Trabajo: Chile: Un Municipio Social con Limitaciones para Impulsar el Desarrollo Local. Instituto Chileno de Estudio Municipales, Universidad Autónoma de Chile.

SUBDERE. 2004. País Municipal. Buenas Prácticas. Santiago, Chile. Ministerio del Interior. 99p.

SUBDERE. 2005. Tipología: Herramienta Base para el Reconocimiento de la Diversidad Comunal-Municipal. Santiago, Chile. Ministerio del Interior. 41p.

9.2 DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

ANAC. 2011. Parque automotriz crece 7,8% y tacos se agudizan en capitales regionales. [en línea] La Tercera en Internet. 29 de mayo de 2011. <<http://papeldigital.info/lt/2011/05/29/01/paginas/032.pdf>> [consulta: 9 de Abril de 2012].

ACHM. 2011. Diagnosticando el Fondo Común Municipal <http://www.munitel.cl/eventos/SISTEMA_DE_FORMACION_CAPACITACION_MUNICIPAL/html/DOCUMENTOS/2011/XXXVI_ESCUELA_DE_CAPACITACION_PUERTO_AYSEN/PPT08.pdf> [consulta: 4 de Julio de 2012].

OCDE (2011) Revenue Statistics 2011 <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-2011_rev_stats-2011-en-fr> [consulta: 1 de Agosto de 2012]

SUBDERE. 2010. Díptico: Fondo Común Municipal. División Municipalidades <http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-83673_archivo_fuente.pdf> [consulta: 24 de Enero de 2012].

WAISSBLUTH, M. 2008. Sistema Complejos y Gestión Pública. <<http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/99%20ceges%20MW.pdf>> [consulta: 24 de Enero de 2012]

ANEXOS

ANEXO ASPECTOS CONCEPTUALES

Anexo A: Áreas de servicios municipales en Chile

| DIRECTOS (61) | | |
|------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Comunitarios (9) | Urbano (12) | Internet-Digitales (2) |
| 1 Licencias de Conducir | 27 Permisos BNUP | 54 Información y Comunicaciones |
| 2 Retiro de Escombros | 28 Permisos Edificación | 55 Servicios WEB |
| 3 Cementerios | 29 Catastro y Certificados | Financieros (4) |
| 4 Albergues Animales | 30 Concesiones Viales | 56 Venta y Arriendo Activos |
| 5 Veterinarios | 31 Concesiones Otras | 57 Donaciones |
| 6 Empresa Municipal | 32 Iluminación | 58 Cobranzas |
| 7 Atención al vecino | 33 Concesiones Publicidad | 59 Subvenciones |
| 8 Empleos (OMIL) | 34 Higiene Ambiental | Independientes (2) |
| 9 Transporte | 35 Parques y Áreas Verdes | 60 Juzgados |
| | 36 Mantención Calles y veredas | 61 Consumidor |
| Tributarios (5) | 37 Gestión Reciclaje | DELEGADOS (14) |
| 10 Contribuciones | 38 Concesiones Parques y Plazas | Servicios Traspasados (3) |
| 11 Patentes Comerciales | Sociales y Recreativos (11) | 62 Educación |
| 12 Permisos Circulación | 39 Adulto Mayor | 63 Salud |
| 13 Permisos Comercio | 40 Ju ven tud | 64 Menores |
| 14 Patentes Varias | 41 Deportivos | Corporaciones (3) |
| | 42 Recreativos | 65 Culturales |
| | 43 Casinos de Juego | 66 Deportivas |
| | 44 Concesiones Playas y Ríos | 67 Viales |
| | 45 Familiares | Programas Sociales (5) |
| | 46 Mujer | 68 Drogas y Alcohol |
| Culturales y Eventos (6) | 47 Turísticos | 69 Vivienda |
| 19 Actividades Culturales | 48 Atención Social y Sicológica | 70 Sociales Nacionales |
| 20 Eventos y Celebraciones | 49 Jurídicos | 71 Seguridad Pública |
| 21 Bibliotecas | Tránsito (4) | 72 Microempresas |
| 22 Capacitación | 50 Gestión Tránsito | Urbanos-Sociales (3) |
| 23 Administración Teatros y Museos | 51 Estacionamientos Subterráneos | 73 Vialidad Urbana |
| 24 Mantención Patrimonio | 52 Parquímetros | 74 Mejoramiento Urbano-Barrios |
| Inspección y SeguRidad (2) | 53 Semáforos y Señalética | 75 Compartidos-Participativos |
| 25 Seguridad Ciudadana | | |
| 26 Inspección Integral | | |

Fuente: Bernstein e Inostroza (2009, p.285)

Nota: Servicios directos son los que las municipalidades pueden gestionar de manera autónoma. Servicios delegados corresponden a aquellos con lleva asignación de recursos por parte del gobierno central (considerando regional) para su administración y ejecución por parte del municipio.

ANEXO ANTECEDENTES

Anexo B: Representación de los ingresos locales sobre como porcentaje del total de los ingresos fiscales

| Países | 1975 | 1995 | 2009 |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Países Federales | | | |
| Australia | 4,2 | 3,4 | 3,5 |
| Austria | 12,4 | 4,1 | 3,3 |
| Bélgica | 4,4 | 4,8 | 5,4 |
| Canadá | 9,9 | 9,8 | 9,7 |
| Alemania | 9,0 | 7,4 | 7,8 |
| México | .. | 1,1 | 1,3 |
| Suiza | 20,3 | 17,4 | 15,7 |
| Estados Unidos | 14,7 | 13,2 | 17,1 |
| Promedio Simple | 10,7 | 7,7 | 8,0 |
| País Regional | | | |
| España | 4,3 | 8,5 | 9,4 |
| Países Unitarios | | | |
| Chile | .. | 6,5 | 7,5 |
| República Checa | .. | 0,9 | 1,2 |
| Dinamarca | 30,4 | 31,9 | 25,8 |
| Estonia | .. | 13,1 | 14,0 |
| Finlandia | 23,5 | 22,3 | 23,8 |
| Francia | 7,6 | 11,0 | 13,2 |
| Grecia | 3,4 | 0,9 | 0,7 |
| Hungría | .. | 2,5 | 6,7 |
| Islandia | 18,7 | 20,8 | 27,3 |
| Irlanda | 7,3 | 2,4 | 3,2 |
| Israel | .. | 5,8 | 8,1 |
| Italia | 0,9 | 5,4 | 14,9 |
| Japón | 25,6 | 25,3 | 27,6 |
| Corea | 10,1 | 18,7 | 16,6 |
| Luxemburgo | 6,7 | 6,4 | 4,5 |
| Holanda | 1,2 | 2,7 | 3,7 |
| Nueva Zelandia | 7,7 | 5,3 | 7,3 |
| Noruega | 22,4 | 19,6 | 14,0 |
| Polonia | .. | 7,5 | 13,2 |
| Portugal | 0,0 | 4,2 | 5,5 |
| República Eslovaca | .. | 1,3 | 2,9 |
| Eslovenia | .. | 6,4 | 10,0 |
| Suecia | 29,2 | 30,9 | 36,3 |
| Turquía | .. | 12,8 | 8,8 |
| Reino Unido | 11,1 | 3,7 | 5,3 |
| Promedio Simple | 12,9 | 10,7 | 12,1 |

Fuente: OCDE (2011, p. 27).

Nota: Información correspondiente a información sobre Attribution of tax revenues to sub-sectors of general government as percentage of total tax revenue.

Anexo C: Partidas del clasificador presupuestario que componente los Ingresos Propios Permanentes

| CÓDIGO | FUENTE DE INGRESO |
|-----------------------|--|
| 115.06.00.000.000.000 | Rentas De La Propiedad |
| 115.03.03.000.000.000 | Participación En Impuesto Territorial (Art. 37 DI 3063) |
| 115.03.01.002.000.000 | Derechos De Aseo |
| 115.03.01.003.000.000 | Otros Derechos |
| 115.03.02.002.000.000 | Licencias De Conducir Y Similares |
| 115.08.02.001.000.000 | Multas - De Beneficio Municipal |
| 115.08.02.003.000.000 | Multas Ley De Alcoholes - De Beneficio Municipal |
| 115.08.02.005.000.000 | Reg. De Multas De Tráns. No Pagadas - De Beneficio Municipal |
| 115.08.02.008.000.000 | Intereses |
| 115.03.01.001.001.000 | Patentes Municipales - De Beneficio Municipal |
| 115.03.01.004.001.000 | Concesiones |
| 115.03.02.001.001.000 | Permisos De Circulación - De Beneficio Municipal |
| 115.05.03.007.001.000 | Patentes Acuícolas Ley Nº 20.033 Art. 8º |
| 115.13.03.005.001.000 | Patentes Mineras Ley Nº 19.143 |
| 115.13.03.005.002.000 | Casinos De Juegos Ley Nº 19.995 |

Fuente: SINIM.

Anexo D: Fuentes de recaudación del Fondo Común Municipal

| FUENTE DE RECAUDACIÓN | | DISTRIBUCIÓN | | |
|------------------------------|--|--|-------------|-----|
| 1 | Impuesto Territorial | 60% | Santiago | 65% |
| | | | Providencia | |
| | | | Vitacura | |
| | | | Las condes | |
| 2 | Patentes Comerciales | 0% | Santiago | 55% |
| | | | Providencia | 65% |
| | | | Vitacura | |
| | | | Las condes | |
| 3 | Permisos de Circulación | 62,50% | | |
| 4 | Transferencia de vehículos | 50% | | |
| 5 | Multas tránsito detectada por equipos electrónicos | 50% | | |
| 6 | Aporte Fiscal | 218.000 UTM | | |
| 7 | Imp. Terr. Inmuebles Fiscales | Imp. Terr. Inmuebles Fiscales | | |
| 8 | Aporte adicional | Providencia, Vitacura y Las Condes realizan un aporte anual adicional de 70.000 UTM. Los municipios afectados pueden eximir un monto de este pago equivalente al aporte efectuado en el mismo año a la Corporación Cultural de la Municipalidad de Santiago. | | |

Fuente: MUNITEL (2011).

Anexo E: Distribución del número de comunas por rango según el porcentaje de IPP y FCM sobre los Ingresos Totales para el año 2011

| RANGO | NÚMERO DE MUNICIPIOS | NÚMERO DE MUNICIPIOS |
|--------------|---|---|
| | SEGÚN INDICADOR IPP/INGRESOS TOTALES | SEGÚN INDICADOR FCM/INGRESOS TOTALES |
| 0% - 10% | 61 | 15 |
| 10% - 20% | 92 | 31 |
| 20% - 30% | 69 | 29 |
| 30% - 40% | 44 | 47 |
| 40% - 50% | 26 | 79 |
| 50% - 60% | 29 | 75 |
| 60% - 70% | 17 | 40 |
| 70% o más | 5 | 27 |
| TOTAL | 343 | 343 |

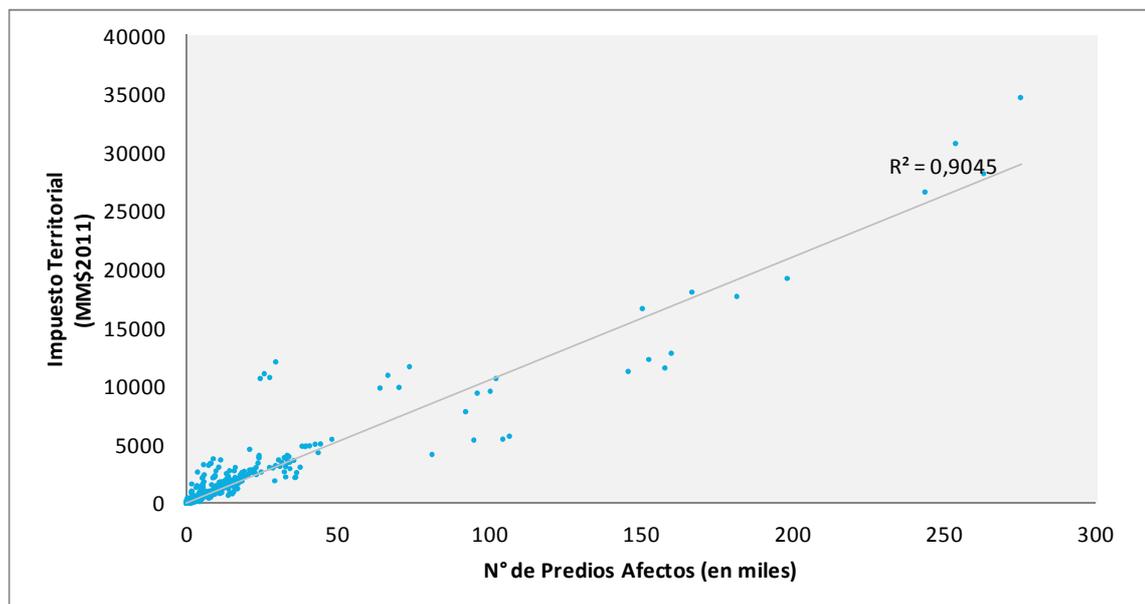
Fuente: Elaboración propia en base a información del SINIM.

Predios agrícolas y no agrícolas afectos a impuesto territorial 2008-2011.

| Región | Número de Predios Agrícolas Afectos | | | | Número de Predios No Agrícolas Afectos | | | |
|-----------------------|-------------------------------------|----------------|----------------|----------------|--|------------------|------------------|------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| 15 Arica y Parinacota | 1.153 | 1.058 | 1.075 | 1.085 | 9.942 | 10.014 | 10.378 | 10.382 |
| 1 Tarapacá | 201 | 139 | 141 | 137 | 31.318 | 33.701 | 35.437 | 38.240 |
| 2 Antofagasta | 314 | 165 | 163 | 155 | 50.657 | 52.039 | 56.369 | 61.147 |
| 3 Atacama | 1.570 | 1.253 | 1.250 | 1.245 | 15.249 | 15.506 | 15.822 | 16.569 |
| 4 Coquimbo | 6.424 | 6.022 | 6.102 | 6.135 | 50.636 | 54.157 | 59.059 | 63.528 |
| 5 Valparaíso | 13.729 | 13.845 | 13.935 | 13.987 | 246.918 | 255.301 | 264.888 | 271.115 |
| 13 Metropolitana | 17.281 | 15.969 | 15.929 | 15.911 | 1.012.335 | 1.080.500 | 1.142.028 | 1.191.630 |
| 6 O'Higgins | 22.140 | 21.334 | 21.458 | 21.560 | 58.277 | 60.335 | 62.349 | 64.782 |
| 7 Maule | 28.072 | 29.344 | 29.656 | 29.699 | 55.298 | 57.899 | 59.080 | 60.810 |
| 8 Biobío | 26.808 | 29.913 | 30.578 | 30.487 | 116.614 | 122.723 | 129.467 | 129.536 |
| 9 Araucanía | 19.648 | 22.479 | 22.784 | 22.773 | 56.640 | 59.281 | 61.031 | 62.714 |
| 14 Los Ríos | 10.163 | 10.050 | 10.356 | 10.389 | 20.576 | 20.899 | 21.911 | 22.846 |
| 10 Los Lagos | 17.412 | 18.523 | 18.649 | 18.750 | 49.851 | 52.040 | 53.912 | 56.926 |
| 11 Aysén | 2.487 | 2.782 | 2.790 | 2.805 | 5.879 | 6.132 | 6.471 | 6.858 |
| 12 Magallanes | 888 | 767 | 773 | 772 | 11.907 | 12.059 | 12.442 | 12.625 |
| Total | 168.290 | 173.643 | 175.639 | 175.890 | 1.792.097 | 1.892.586 | 1.990.644 | 2.069.708 |

Fuente: Elaboración propia en base a información del SINIM.

Anexo F: Relación entre ingresos por impuesto territorial y número de predios afectados a su pago (100% de las observaciones)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

Anexo G: Distribución del número de comunas según el ingreso promedio, por predio afecto, percibido directamente por impuesto territorial (M\$/predio afecto) para el año 2011

| RANGO (M\$ / predio afecto) | NÚMERO DE COMUNAS | DISTRIBUCIÓN ACUMULADA |
|--------------------------------|-------------------|------------------------|
| 0 - 24,9 | 18 | 5,4% |
| 25 - 49,9 | 39 | 17,2% |
| 50 - 74,9 | 54 | 33,5% |
| 75 - 99,9 | 64 | 52,9% |
| 100 - 124,9 | 64 | 72,2% |
| 125 - 149,9 | 31 | 81,6% |
| 150 - 174,9 | 23 | 88,5% |
| 175 - 199,9 | 11 | 91,8% |
| 200 - 224,9 | 4 | 93,1% |
| 225 - 249,9 | 2 | 93,7% |
| 250 - 274,9 | 2 | 94,3% |
| 275 - 299,9 | 4 | 95,5% |
| Más de 300 | 15 | 100,0% |
| Total | 331 | 100% |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

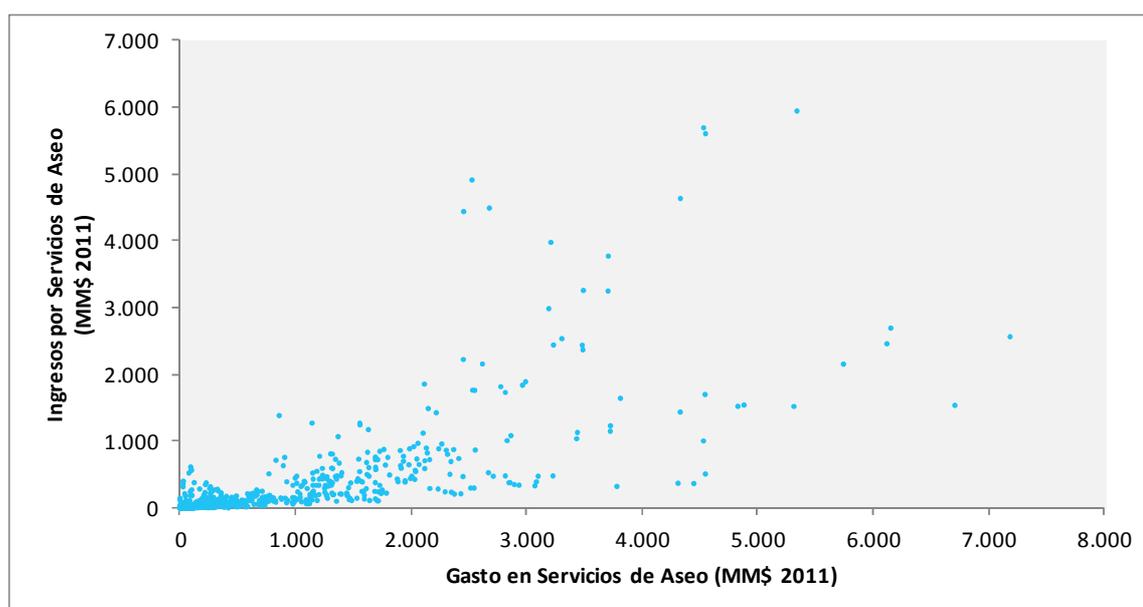
Nota: Se consideraron 331 municipios, descartando aquellos que no poseen información tanto de ingresos por impuesto territorial como de predios afectados.

Anexo H: Distribución del número de comunas según porcentaje de predios exentos para el año 2011

| RANGO | NÚMERO DE COMUNAS | DISTRIBUCIÓN ACUMULADA |
|--------------|-------------------|------------------------|
| 0 - 9,9% | 3 | 0,9% |
| 10 - 19,9% | 2 | 1,4% |
| 20 - 29,9% | 6 | 3,2% |
| 30 - 39,9% | 2 | 3,8% |
| 40 - 49,9% | 10 | 6,7% |
| 50 - 59,9% | 13 | 10,4% |
| 60 - 69,9% | 36 | 20,9% |
| 70 - 79,9% | 106 | 51,6% |
| 80 - 89,9% | 113 | 84,3% |
| 90 - 100% | 54 | 100,0% |
| Total | 345 | 100% |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

Anexo I: Relación entre ingresos por recaudación de derechos de aseo y gasto en servicios de aseo durante el período 2008-2011 (100% de las observaciones)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

Nota: Se excluyeron aquellas observaciones donde no se registraba información, o bien existían ingresos pero no gasto relacionados a servicios de aseo.

ANEXO DISEÑO ESTRUCTURADO DE EXPLORACIÓN

Anexo J: Clasificación municipal

| CLUSTER 1: MUNICIPIOS DE COMUNAS MEDIANAS CON DESARROLLO INSTITUCIONAL AVANZADO | | | | | |
|---|------------|---------------|--------------|-----------|--------------|
| REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA |
| ARICA Y PARINACOTA | ARICA | METROPOLITANA | LO BARNECHEA | MAULE | TALCA |
| TARAPACÁ | IQUIQUE | METROPOLITANA | ÑUÑO A | BIOBÍO | CONCEPCIÓN |
| COQUIMBO | LA SERENA | METROPOLITANA | PEÑALOLÉN | BIOBÍO | TALCAHUANO |
| COQUIMBO | COQUIMBO | METROPOLITANA | PUDAHUEL | BIOBÍO | LOS ÁNGELES |
| VALPARAÍSO | VALPARAÍSO | METROPOLITANA | QUILICURA | ARAUCANÍA | TEMUCO |
| METROPOLITANA | HUECHURABA | METROPOLITANA | RECOLETA | LOS LAGOS | PUERTO MONTT |
| METROPOLITANA | LA FLORIDA | METROPOLITANA | SAN BERNARDO | | |
| METROPOLITANA | LA REINA | O'HIGGINS | RANCAGUA | | |

| CLUSTER 2: MUNICIPIOS DE COMUNAS MEDIANAS CON DESARROLLO INSTITUCIONAL REGULAR | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------------|------------|-----------------|
| REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA |
| ANTOFAGASTA | CALAMA | METROPOLITANA | LA PINTANA | O'HIGGINS | SAN FERNANDO |
| ATACAMA | COPIAPÓ | METROPOLITANA | LO ESPEJO | MAULE | CURICÓ |
| COQUIMBO | OVALLE | METROPOLITANA | LO PRADO | MAULE | LINARES |
| VALPARAÍSO | LOS ANDES | METROPOLITANA | MACUL | BIOBÍO | CORONEL |
| VALPARAÍSO | QUILLOTA | METROPOLITANA | PEDRO AGUIRRE CERDA | BIOBÍO | CHIGUAYANTE |
| VALPARAÍSO | SAN ANTONIO | METROPOLITANA | QUINTA NORMAL | BIOBÍO | LOTA |
| VALPARAÍSO | QUILPUÉ | METROPOLITANA | RENCA | BIOBÍO | TOMÉ |
| METROPOLITANA | CERRILLOS | METROPOLITANA | SAN JOAQUÍN | BIOBÍO | HUALPÉN |
| METROPOLITANA | CERRO NAVIA | METROPOLITANA | SAN MIGUEL | BIOBÍO | CHILLÁN |
| METROPOLITANA | CONCHALÍ | METROPOLITANA | SAN RAMÓN | ARAUCANÍA | PADRE LAS CASAS |
| METROPOLITANA | EL BOSQUE | METROPOLITANA | COLINA | LOS RÍOS | VALDIVIA |
| METROPOLITANA | INDEPENDENCIA | METROPOLITANA | LAMPA | LOS LAGOS | OSORNO |
| METROPOLITANA | LA CISTERNA | METROPOLITANA | MELIPILLA | MAGALLANES | PUNTA ARENAS |
| METROPOLITANA | LA GRANJA | O'HIGGINS | MOSTAZAL | | |

| CLUSTER 3: MUNICIPIOS DE COMUNAS PEQUEÑAS CON DESARROLLO INSTITUCIONAL BAJO | | | | | |
|---|---------------|-----------|-------------------|-----------|-------------|
| REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA |
| ARICA Y PARINACOTA | CAMARONES | O'HIGGINS | LAS CABRAS | BIOBÍO | PINTO |
| ARICA Y PARINACOTA | PUTRE | O'HIGGINS | MACHALÍ | BIOBÍO | PORTEZUELO |
| ARICA Y PARINACOTA | GENERAL LAGOS | O'HIGGINS | MALLOA | BIOBÍO | QUILLÓN |
| TARAPACÁ | ALTO HOSPICIO | O'HIGGINS | OLIVAR | BIOBÍO | QUIRIHUE |
| TARAPACÁ | POZO ALMONTE | O'HIGGINS | PEUMO | BIOBÍO | SAN CARLOS |
| TARAPACÁ | CAMIÑA | O'HIGGINS | PICHIDEGUA | BIOBÍO | SAN IGNACIO |
| TARAPACÁ | COLCHANE | O'HIGGINS | QUINTA DE TILCOCO | BIOBÍO | SAN NICOLÁS |
| TARAPACÁ | HUARA | O'HIGGINS | RENGO | BIOBÍO | TREGUACO |
| TARAPACÁ | PICA | O'HIGGINS | REQUINO A | ARAUCANÍA | CARAHUE |
| ANTOFAGASTA | MEJILLONES | O'HIGGINS | SAN VICENTE | ARAUCANÍA | CUNCO |

| CLUSTER 3: MUNICIPIOS DE COMUNAS PEQUEÑAS CON DESARROLLO INSTITUCIONAL BAJO | | | | | |
|---|----------------------|-----------|-----------------|-----------|-----------------|
| REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA |
| ANTOFAGASTA | SIERRA GORDA | O'HIGGINS | PICHILEMU | ARAUCANÍA | CURARREHUE |
| ANTOFAGASTA | TALTAL | O'HIGGINS | LA ESTRELLA | ARAUCANÍA | FREIRE |
| ANTOFAGASTA | OLLAGÜE | O'HIGGINS | LITUECHE | ARAUCANÍA | GALVARINO |
| ANTOFAGASTA | SAN PEDRO DE ATACAMA | O'HIGGINS | MARCHIGUE | ARAUCANÍA | GORBEA |
| ANTOFAGASTA | TOCOPILLA | O'HIGGINS | NAVIDAD | ARAUCANÍA | LAUTARO |
| ANTOFAGASTA | MARÍA ELENA | O'HIGGINS | PAREDONES | ARAUCANÍA | LONCOCHE |
| ATACAMA | CALDERA | O'HIGGINS | CHÉPICA | ARAUCANÍA | NUEVA IMPERIAL |
| ATACAMA | CHAÑARAL | O'HIGGINS | CHIMBARONGO | ARAUCANÍA | PERQUENCO |
| ATACAMA | DIEGO DE ALMAGRO | O'HIGGINS | LOLOL | ARAUCANÍA | PITRUFQUÉN |
| ATACAMA | VALLENAR | O'HIGGINS | PALMILLA | ARAUCANÍA | PUCÓN |
| ATACAMA | ALTO DEL CARMEN | O'HIGGINS | PERALILLO | ARAUCANÍA | SAAVEDRA |
| ATACAMA | FREIRINA | O'HIGGINS | PLACILLA | ARAUCANÍA | TEODORO SCHMIDT |
| ATACAMA | HUASCO | O'HIGGINS | PUMANQUE | ARAUCANÍA | TOLTÉN |
| COQUIMBO | ANDACOLLO | O'HIGGINS | SANTA CRUZ | ARAUCANÍA | VILCÚN |
| COQUIMBO | LA HIGUERA | MAULE | CONSTITUCIÓN | ARAUCANÍA | VILLARRICA |
| COQUIMBO | PAIHUANO | MAULE | CUREPTO | ARAUCANÍA | CHOLCHOL |
| COQUIMBO | VICUÑA | MAULE | EMPEDRADO | ARAUCANÍA | ANGOL |
| COQUIMBO | ILLAPEL | MAULE | MAULE | ARAUCANÍA | COLLIPULLI |
| COQUIMBO | CANELA | MAULE | PELARCO | ARAUCANÍA | CURACAUTÍN |
| COQUIMBO | LOS VILOS | MAULE | PENCAHUE | ARAUCANÍA | ERCILLA |
| COQUIMBO | SALAMANCA | MAULE | RÍO CLARO | ARAUCANÍA | LONQUIMAY |
| COQUIMBO | COMBARBALÁ | MAULE | SAN CLEMENTE | ARAUCANÍA | LOS SAUCES |
| COQUIMBO | MONTE PATRIA | MAULE | SAN RAFAEL | ARAUCANÍA | LUMACO |
| COQUIMBO | PUNITAQUI | MAULE | CAUQUENES | ARAUCANÍA | PURÉN |
| COQUIMBO | RÍO HURTADO | MAULE | CHANCO | ARAUCANÍA | RENAICO |
| VALPARAÍSO | CASABLANCA | MAULE | PELLUHUE | ARAUCANÍA | TRAIQUÉN |
| VALPARAÍSO | CONCÓN | MAULE | HUALAÑÉ | ARAUCANÍA | VICTORIA |
| VALPARAÍSO | PUCHUNCAVÍ | MAULE | LICANTÉN | LOS RÍOS | CORRAL |
| VALPARAÍSO | QUINTERO | MAULE | MOLINA | LOS RÍOS | LANCO |
| VALPARAÍSO | CALLE LARGA | MAULE | RAUCO | LOS RÍOS | LOS LAGOS |
| VALPARAÍSO | RINCONADA | MAULE | ROMERAL | LOS RÍOS | MÁFIL |
| VALPARAÍSO | SAN ESTEBAN | MAULE | SAGRADA FAMILIA | LOS RÍOS | MARIQUINA |
| VALPARAÍSO | LA LIGUA | MAULE | TENO | LOS RÍOS | PAILLACO |
| VALPARAÍSO | CABILDO | MAULE | VICHUQUÉN | LOS RÍOS | PANGUIPULLI |
| VALPARAÍSO | PAPUDO | MAULE | COLBÚN | LOS RÍOS | LA UNIÓN |
| VALPARAÍSO | PETORCA | MAULE | LONGAVÍ | LOS RÍOS | FUTRONO |
| VALPARAÍSO | ZAPALLAR | MAULE | PARRAL | LOS RÍOS | LAGO RANCO |
| VALPARAÍSO | LA CALERA | MAULE | RETIRO | LOS RÍOS | RÍO BUENO |
| VALPARAÍSO | HIJUELAS | MAULE | SAN JAVIER | LOS LAGOS | CALBUCO |
| VALPARAÍSO | NOGALES | MAULE | VILLA ALEGRE | LOS LAGOS | COCHAMÓ |
| VALPARAÍSO | ALGARROBO | MAULE | YERBAS BUENAS | LOS LAGOS | FRESIA |

| CLUSTER 3: MUNICIPIOS DE COMUNAS PEQUEÑAS CON DESARROLLO INSTITUCIONAL BAJO | | | | | |
|---|-------------------|--------|---------------|------------|----------------------|
| REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA |
| VALPARAÍSO | CARTAGENA | BIOBÍO | FLORIDA | LOS LAGOS | FRUTILLAR |
| VALPARAÍSO | EL QUISCO | BIOBÍO | HUALQUI | LOS LAGOS | LOS MUERMOS |
| VALPARAÍSO | EL TABO | BIOBÍO | PENCO | LOS LAGOS | LLANQUIHUE |
| VALPARAÍSO | SANTO DOMINGO | BIOBÍO | SANTA JUANA | LOS LAGOS | MAULLÍN |
| VALPARAÍSO | SAN FELIPE | BIOBÍO | LEBU | LOS LAGOS | PUERTO VARAS |
| VALPARAÍSO | CATEMU | BIOBÍO | ARAUCO | LOS LAGOS | CASTRO |
| VALPARAÍSO | LLAILLAY | BIOBÍO | CONTULMO | LOS LAGOS | ANCUD |
| VALPARAÍSO | PANQUEHUE | BIOBÍO | CURANILAHUE | LOS LAGOS | CHONCHI |
| VALPARAÍSO | PUTAENDO | BIOBÍO | TIRÚA | LOS LAGOS | DALCAHUE |
| VALPARAÍSO | LIMACHE | BIOBÍO | ANTUCO | LOS LAGOS | PUQUELDÓN |
| VALPARAÍSO | OLMUÉ | BIOBÍO | LAJA | LOS LAGOS | QUELLÓN |
| METROPOLITANA | PIRQUE | BIOBÍO | MULCHÉN | LOS LAGOS | QUINCHAO |
| METROPOLITANA | SAN JOSÉ DE MAIPO | BIOBÍO | NACIMIENTO | LOS LAGOS | PUERTO OCTAY |
| METROPOLITANA | BUIN | BIOBÍO | NEGRETE | LOS LAGOS | PURRANQUE |
| METROPOLITANA | CALERA DE TANGO | BIOBÍO | QUILACO | LOS LAGOS | RÍO NEGRO |
| METROPOLITANA | PAINE | BIOBÍO | SAN ROSENDO | LOS LAGOS | SAN JUAN DE LA COSTA |
| METROPOLITANA | ALHUÉ | BIOBÍO | SANTA BÁRBARA | LOS LAGOS | SAN PABLO |
| METROPOLITANA | CURACAVÍ | BIOBÍO | TUCAPEL | LOS LAGOS | CHAITÉN |
| METROPOLITANA | MARÍA PINTO | BIOBÍO | YUMBEL | LOS LAGOS | FUTALEUFÚ |
| METROPOLITANA | SAN PEDRO | BIOBÍO | ALTO BIOBÍO | LOS LAGOS | HUALAIHUÉ |
| METROPOLITANA | TALAGANTE | BIOBÍO | BULNES | LOS LAGOS | PALENA |
| METROPOLITANA | EL MONTE | BIOBÍO | COBQUECURA | AYSÉN | COIHAIQUE |
| METROPOLITANA | ISLA DE MAIPO | BIOBÍO | COELEMU | AYSÉN | AISÉN |
| METROPOLITANA | PEÑAFLORES | BIOBÍO | COIHUECO | AYSÉN | CISNES |
| O'HIGGINS | CODEGUA | BIOBÍO | CHILLÁN VIEJO | AYSÉN | COCHRANE |
| O'HIGGINS | COINCO | BIOBÍO | EL CARMEN | AYSÉN | CHILE CHICO |
| O'HIGGINS | COLTAUCO | BIOBÍO | NINHUE | AYSÉN | RÍO IBÁÑEZ |
| O'HIGGINS | DOÑIHUE | BIOBÍO | ÑIQUÉN | MAGALLANES | PORVENIR |
| O'HIGGINS | GRANEROS | BIOBÍO | PEMUCO | MAGALLANES | NATALES |

| OUTLIERS | | | | | |
|---------------|--------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA |
| ANTOFAGASTA | ANTOFAGASTA | METROPOLITANA | LAS CONDES | METROPOLITANA | VITACURA |
| VALPARAÍSO | VIÑA DEL MAR | METROPOLITANA | MAIPÚ | METROPOLITANA | PUENTE ALTO |
| METROPOLITANA | SANTIAGO | METROPOLITANA | PROVIDENCIA | | |

| SIN DATOS | | | | | |
|------------|-----------------|--------|------------|--------|-----------|
| REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA |
| ATACAMA | TIERRA AMARILLA | BIOBÍO | LOS ALAMOS | AYSÉN | GUAITECAS |
| VALPARAÍSO | JUAN FERNÁNDEZ | BIOBÍO | CABRERO | AYSÉN | O'HIGGINS |
| VALPARAÍSO | ISLA DE PASCUA | BIOBÍO | QUILLECO | AYSÉN | TORTEL |

| SIN DATOS | | | | | |
|---------------|---------------------|-----------|-----------------|------------|------------------|
| REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA | REGIÓN | COMUNA |
| VALPARAÍSO | LA CRUZ | BIOBÍO | RÁNQUIL | MAGALLANES | LAGUNA BLANCA |
| VALPARAÍSO | SANTA MARÍA | BIOBÍO | SAN FABIÁN | MAGALLANES | RÍO VERDE |
| VALPARAÍSO | VILLA ALEMANA | BIOBÍO | YUNGAY | MAGALLANES | SAN GREGORIO |
| METROPOLITANA | ESTACIÓN CENTRAL | ARAUCANÍA | MELIPEUCO | MAGALLANES | CABO DE HORNOS |
| METROPOLITANA | TILTI | LOS LAGOS | CURACO DE VÉLEZ | MAGALLANES | PRIMAVERA |
| METROPOLITANA | PADRE HURTADO | LOS LAGOS | QUEILÉN | MAGALLANES | TIMAUKEL |
| O'HIGGINS | NANCAGUA | LOS LAGOS | QUEMCHI | MAGALLANES | TORRES DEL PAINE |
| BIOBÍO | SAN PEDRO DE LA PAZ | LOS LAGOS | PUYEHUE | | |
| BIOBÍO | CAÑETE | AYSÉN | LAGO VERDE | | |

Fuente: Clasificación realizada por Centro de Sistemas Públicos.

Anexo K: Municipios con buenos rendimientos financieros en el área de impuesto territorial

| REGIÓN | MUNICIPIO | CLUS- TER | PREDIOS AFECTOS (N° de predios afectados) | | | | INGRESOS POR PARTICIPACIÓN EN IMPUESTO TERRITORIAL (MM\$ 2011) | | | | INGRESO POR PARTICIPACIÓN EN IMPUESTO TERRITORIAL POR PREDIO AFECTO (M\$ 2011 / predio afecto) $IG_{i,t}^{IT}$ | | | | | |
|--------|----------------------|--------------|--|--------|--------|--------|--|---------|---------|---------|---|-------|-------|-------|------------------------|--------------|
| | | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | \overline{IG}_i^{IT} | CIG_i^{IT} |
| 8 | TALCAHUANO | 1 | 5.388 | 5.539 | 5.995 | 5.814 | 2.120,6 | 2.191,9 | 2.409,0 | 3.273,4 | 393,6 | 395,7 | 401,8 | 563,0 | 438,5 | 14,1% |
| 10 | PUERTO MONTT | 1 | 18.609 | 19.586 | 20.512 | 21.435 | 2.154,8 | 2.288,5 | 2.426,3 | 2.804,8 | 115,8 | 116,8 | 118,3 | 130,9 | 120,4 | 4,3% |
| 15 | ARICA | 1 | 10.781 | 10.768 | 11.144 | 11.156 | 1.130,8 | 1.195,8 | 1.306,8 | 1.325,4 | 104,9 | 111,1 | 117,3 | 118,8 | 113,0 | 4,3% |
| 4 | COQUIMBO | 1 | 16.826 | 17.587 | 18.445 | 19.259 | 1.628,7 | 1.756,3 | 2.041,5 | 2.195,3 | 96,8 | 99,9 | 110,7 | 114,0 | 105,3 | 5,7% |
| 13 | COLINA | 2 | 9.463 | 9.877 | 10.780 | 11.421 | 2.328,2 | 2.734,2 | 3.053,7 | 3.671,2 | 246,0 | 276,8 | 283,3 | 321,4 | 281,9 | 9,4% |
| 13 | LO ESPEJO | 2 | 773 | 776 | 773 | 801 | 86,1 | 86,6 | 119,5 | 229,1 | 111,4 | 111,5 | 154,6 | 286,0 | 165,9 | 41,2% |
| 6 | MOSTAZAL | 2 | 1.879 | 1.933 | 1.996 | 2.114 | 214,6 | 223,2 | 291,8 | 398,4 | 114,2 | 115,5 | 146,2 | 188,5 | 141,1 | 18,9% |
| 6 | SAN FERNANDO | 2 | 5.868 | 6.088 | 6.081 | 6.212 | 781,0 | 827,4 | 841,5 | 927,9 | 133,1 | 135,9 | 138,4 | 149,4 | 139,2 | 4,0% |
| 12 | PUNTA ARENAS | 2 | 10.902 | 10.941 | 11.307 | 11.439 | 1.385,1 | 1.461,6 | 1.544,6 | 1.795,1 | 127,0 | 133,6 | 136,6 | 156,9 | 138,5 | 7,4% |
| 3 | COPIAPÓ | 2 | 9.641 | 9.800 | 10.096 | 10.784 | 1.067,4 | 1.154,5 | 1.272,3 | 1.385,2 | 110,7 | 117,8 | 126,0 | 128,4 | 120,7 | 5,1% |
| 13 | PEDRO AGUIRRE CERDA | 2 | 3.512 | 3.509 | 3.472 | 3.481 | 314,6 | 343,8 | 369,7 | 409,7 | 89,6 | 98,0 | 106,5 | 117,7 | 102,9 | 9,5% |
| 13 | EL BOSQUE | 2 | 3.241 | 3.269 | 3.268 | 3.258 | 257,8 | 262,5 | 281,6 | 292,4 | 79,5 | 80,3 | 86,2 | 89,8 | 83,9 | 4,1% |
| 2 | SAN PEDRO DE ATACAMA | 3 | 212 | 152 | 162 | 164 | 43,6 | 32,0 | 40,3 | 46,5 | 205,9 | 210,3 | 248,5 | 283,4 | 237,0 | 11,5% |
| 10 | PURRANQUE | 3 | 1.596 | 1.619 | 1.653 | 1.680 | 217,3 | 287,3 | 300,0 | 450,9 | 136,2 | 177,5 | 181,5 | 268,4 | 190,9 | 26,8% |
| 9 | COLLIPULLI | 3 | 1.074 | 1.170 | 1.215 | 1.243 | 131,5 | 183,2 | 207,7 | 224,8 | 122,4 | 156,5 | 170,9 | 180,8 | 157,7 | 14,3% |
| 5 | LA CALERA | 3 | 2.225 | 2.175 | 2.163 | 2.168 | 280,9 | 291,4 | 317,4 | 381,8 | 126,2 | 134,0 | 146,7 | 176,1 | 145,8 | 11,9% |
| 9 | VICTORIA | 3 | 2.019 | 2.148 | 2.183 | 2.200 | 235,3 | 276,2 | 334,8 | 386,8 | 116,6 | 128,6 | 153,4 | 175,8 | 143,6 | 14,7% |
| 3 | CHAÑARAL | 3 | 575 | 565 | 560 | 557 | 56,1 | 68,6 | 80,2 | 118,0 | 97,5 | 121,3 | 143,2 | 211,8 | 143,5 | 30,1% |
| 10 | RÍO NEGRO | 3 | 1.489 | 1.540 | 1.550 | 1.543 | 180,9 | 216,7 | 225,8 | 246,5 | 121,5 | 140,7 | 145,7 | 159,8 | 141,9 | 9,7% |
| 14 | RÍO BUENO | 3 | 2.946 | 3.046 | 3.083 | 3.135 | 325,0 | 353,0 | 393,9 | 405,4 | 110,3 | 115,9 | 127,8 | 129,3 | 120,8 | 5,5% |
| 14 | LA UNIÓN | 3 | 3.142 | 3.131 | 3.212 | 3.331 | 323,2 | 339,7 | 383,7 | 412,7 | 102,9 | 108,5 | 119,5 | 123,9 | 113,7 | 6,4% |
| 10 | CALBUCO | 3 | 762 | 914 | 954 | 1.045 | 66,4 | 86,4 | 100,4 | 124,4 | 87,1 | 94,5 | 105,2 | 119,0 | 101,5 | 11,0% |
| 9 | LAUTARO | 3 | 1.833 | 1.923 | 1.959 | 2.015 | 160,5 | 181,3 | 196,1 | 204,5 | 87,5 | 94,3 | 100,1 | 101,5 | 95,9 | 5,1% |
| 10 | FRESIA | 3 | 1.258 | 1.320 | 1.348 | 1.367 | 105,2 | 115,0 | 134,9 | 150,7 | 83,6 | 87,1 | 100,1 | 110,3 | 95,3 | 9,7% |

| REGIÓN | MUNICIPIO | CLUSTER | PREDIOS AFECTOS (N° de predios afectados) | | | | INGRESOS POR PARTICIPACIÓN EN IMPUESTO TERRITORIAL (MM\$ 2011) | | | | INGRESO POR PARTICIPACIÓN EN IMPUESTO TERRITORIAL POR PREDIO AFECTO (M\$ 2011 / predio afecto) $IG_{i,t}^{IT}$ | | | | | |
|--------|-----------------|---------|--|--------|--------|--------|--|---------|---------|---------|---|-------|-------|-------|------------------------|--------------|
| | | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | \overline{IG}_i^{IT} | CIG_i^{IT} |
| 3 | CALDERA | 3 | 1.787 | 1.776 | 1.726 | 1.718 | 112,4 | 156,8 | 154,8 | 175,8 | 62,9 | 88,3 | 89,7 | 102,3 | 85,8 | 18,7% |
| 7 | SAN CLEMENTE | 3 | 4.120 | 4.341 | 4.435 | 4.487 | 322,2 | 350,0 | 400,6 | 416,0 | 78,2 | 80,6 | 90,3 | 92,7 | 85,5 | 5,9% |
| 4 | PUNITAQUI | 3 | 406 | 416 | 416 | 428 | 32,5 | 34,0 | 35,8 | 38,9 | 80,0 | 81,6 | 86,0 | 90,9 | 84,6 | 4,4% |
| 7 | RÍO CLARO | 3 | 1.516 | 1.578 | 1.597 | 1.625 | 106,9 | 129,8 | 144,9 | 151,7 | 70,5 | 82,3 | 90,7 | 93,3 | 84,2 | 9,9% |
| 7 | PARRAL | 3 | 3.509 | 3.589 | 3.712 | 3.770 | 242,4 | 286,3 | 317,7 | 328,2 | 69,1 | 79,8 | 85,6 | 87,1 | 80,4 | 8,2% |
| 6 | CHÉPICA | 3 | 1.613 | 1.691 | 1.704 | 1.762 | 119,2 | 137,3 | 139,0 | 144,7 | 73,9 | 81,2 | 81,6 | 82,1 | 79,7 | 3,7% |
| 9 | GALVARINO | 3 | 420 | 446 | 461 | 459 | 27,0 | 29,6 | 33,4 | 43,9 | 64,3 | 66,4 | 72,4 | 95,7 | 74,7 | 14,8% |
| 14 | PANGUIPULLI | 3 | 2.710 | 2.674 | 2.897 | 3.027 | 189,3 | 193,8 | 211,6 | 225,9 | 69,9 | 72,5 | 73,1 | 74,6 | 72,5 | 2,2% |
| 6 | PLACILLA | 3 | 897 | 921 | 930 | 969 | 61,0 | 63,6 | 66,1 | 76,1 | 68,0 | 69,1 | 71,1 | 78,5 | 71,7 | 5,0% |
| 7 | CAUQUENES | 3 | 3.221 | 3.391 | 3.464 | 3.470 | 208,3 | 229,3 | 259,0 | 260,6 | 64,7 | 67,6 | 74,8 | 75,1 | 70,5 | 5,2% |
| 9 | NUEVA IMPERIAL | 3 | 780 | 815 | 832 | 854 | 50,2 | 53,7 | 56,8 | 66,6 | 64,3 | 65,8 | 68,3 | 78,0 | 69,1 | 6,8% |
| 7 | RETIRO | 3 | 2.165 | 2.324 | 2.373 | 2.463 | 142,0 | 153,7 | 161,6 | 179,0 | 65,6 | 66,1 | 68,1 | 72,7 | 68,1 | 3,5% |
| 8 | TUCAPEL | 3 | 893 | 976 | 1.021 | 1.098 | 40,6 | 58,8 | 71,0 | 79,8 | 45,4 | 60,2 | 69,5 | 72,7 | 62,0 | 17,5% |
| 5 | LA LIGUA | 3 | 4.513 | 4.523 | 4.551 | 4.689 | 245,9 | 254,8 | 271,7 | 289,9 | 54,5 | 56,3 | 59,7 | 61,8 | 58,1 | 4,3% |
| 13 | SAN PEDRO | 3 | 833 | 871 | 875 | 875 | 42,4 | 45,2 | 47,8 | 58,7 | 50,9 | 51,9 | 54,7 | 67,1 | 56,1 | 10,0% |
| 8 | EL CARMEN | 3 | 1.165 | 1.273 | 1.308 | 1.338 | 48,5 | 72,1 | 76,8 | 84,3 | 41,7 | 56,6 | 58,7 | 63,0 | 55,0 | 15,7% |
| 5 | CARTAGENA | 3 | 3.157 | 3.078 | 3.005 | 2.861 | 133,6 | 147,1 | 145,4 | 183,9 | 42,3 | 47,8 | 48,4 | 64,3 | 50,7 | 15,7% |
| 3 | ALTO DEL CARMEN | 3 | 676 | 565 | 572 | 554 | 23,1 | 21,3 | 21,8 | 22,5 | 34,2 | 37,7 | 38,1 | 40,6 | 37,6 | 6,0% |
| 8 | SAN ROSENDO | 3 | 105 | 144 | 143 | 142 | 2,4 | 4,4 | 5,8 | 7,2 | 22,4 | 30,7 | 40,9 | 50,8 | 36,2 | 31,4% |
| 8 | HUALQUI | 3 | 666 | 792 | 831 | 853 | 16,8 | 21,5 | 30,1 | 34,3 | 25,2 | 27,2 | 36,2 | 40,2 | 32,2 | 17,4% |
| 6 | NAVIDAD | 3 | 1.052 | 1.194 | 1.218 | 1.230 | 13,7 | 15,6 | 17,6 | 21,2 | 13,0 | 13,1 | 14,4 | 17,2 | 14,4 | 10,1% |
| 8 | TALCAHUANO | 1 | 5.388 | 5.539 | 5.995 | 5.814 | 2.120,6 | 2.191,9 | 2.409,0 | 3.273,4 | 393,6 | 395,7 | 401,8 | 563,0 | 438,5 | 14,1% |
| 10 | PUERTO MONTT | 1 | 18.609 | 19.586 | 20.512 | 21.435 | 2.154,8 | 2.288,5 | 2.426,3 | 2.804,8 | 115,8 | 116,8 | 118,3 | 130,9 | 120,4 | 4,3% |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

Anexo L: Municipios con buenos rendimientos financieros en el área de derechos de aseo

| REGIÓN | MUNICIPIO | CLUSTER | INGRESO POR COBRO DE DERECHOS DE ASEO (MM\$ 2011) | | | | GASTO POR SERVICIO DE ASEO (MM\$ 2011) | | | | INDICADOR DE RENDIMIENTO FINANCIERO MUNICIPAL – DERECHOS DE ASEO | | | | | |
|--------|----------------------|---------|--|-------|-------|-------|---|-------|-------|-------|---|------|------|------------------------|--------------|------|
| | | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | $IR_{i,t}^{DA}$ | | | \overline{IR}_i^{DA} | CIR_i^{DA} | |
| | | | | | | | | | | | 2008 | 2009 | 2010 | | | 2011 |
| 13 | LA REINA (*) | 1 | 1.067 | 1.266 | 1.242 | 1.268 | 1.370 | 1.557 | 1.559 | 1.144 | 78 | 81 | 80 | 111 | 87 | 11 |
| 13 | ÑUÑO A | 1 | 1.757 | 1.760 | 2.152 | 2.220 | 2.553 | 2.534 | 2.619 | 2.453 | 69 | 69 | 82 | 91 | 78 | 7 |
| 5 | VALPARAÍSO (*) | 1 | 1.486 | 1.851 | 1.813 | 1.836 | 2.150 | 2.117 | 2.778 | 2.966 | 69 | 87 | 65 | 62 | 71 | -2 |
| 13 | LO BARNECHEA (*) | 1 | 1.118 | 1.423 | 1.726 | 1.889 | 2.105 | 2.219 | 2.818 | 2.993 | 53 | 64 | 61 | 63 | 60 | 3 |
| 9 | TEMUCO (*) | 1 | 728 | 758 | 831 | 1.171 | 1.547 | 1.693 | 1.625 | 1.632 | 47 | 45 | 51 | 72 | 54 | 8 |
| 13 | HUECHURABA | 1 | 430 | 547 | 589 | 804 | 1.154 | 1.185 | 1.234 | 1.319 | 37 | 46 | 48 | 61 | 48 | 8 |
| 13 | PEÑALOLÉN | 1 | 560 | 703 | 721 | 895 | 2.037 | 2.120 | 2.162 | 2.133 | 28 | 33 | 33 | 42 | 34 | 5 |
| 13 | SAN MIGUEL (*) | 2 | 508 | 629 | 711 | 754 | 771 | 895 | 832 | 907 | 66 | 70 | 85 | 83 | 76 | 6 |
| 13 | LA CISTERNA (*) | 2 | 473 | 724 | 771 | 806 | 1.011 | 1.346 | 1.210 | 1.304 | 47 | 54 | 64 | 62 | 57 | 5 |
| 2 | CALAMA | 2 | 771 | 883 | 915 | 964 | 1.936 | 1.989 | 2.024 | 2.061 | 40 | 44 | 45 | 47 | 44 | 2 |
| 13 | COLINA | 2 | 336 | 445 | 595 | 669 | 1.152 | 997 | 1.315 | 1.379 | 29 | 45 | 45 | 48 | 42 | 6 |
| 5 | QUILPUÉ (*) | 2 | 524 | 603 | 679 | 721 | 1.402 | 1.636 | 1.616 | 1.692 | 37 | 37 | 42 | 43 | 40 | 2 |
| 13 | QUINTA NORMAL | 2 | 323 | 288 | 336 | 389 | 1.284 | 1.101 | 978 | 925 | 25 | 26 | 34 | 42 | 32 | 6 |
| 7 | CURICÓ | 2 | 286 | 385 | 371 | 400 | 1.614 | 1.580 | 1.479 | 1.563 | 18 | 24 | 25 | 26 | 23 | 3 |
| 9 | PADRE LAS CASAS | 2 | 10 | 13 | 16 | 17 | 381 | 389 | 407 | 387 | 3 | 3 | 4 | 4 | 4 | 1 |
| 5 | ZAPALLAR (*) | 3 | 188 | 229 | 217 | 226 | 207 | 217 | 263 | 355 | 91 | 105 | 82 | 64 | 86 | -9 |
| 5 | SANTO DOMINGO (*) | 3 | 244 | 270 | 252 | 277 | 278 | 296 | 331 | 325 | 88 | 91 | 76 | 85 | 85 | -1 |
| 10 | PUERTO VARAS | 3 | 124 | 139 | 153 | 172 | 331 | 356 | 361 | 354 | 38 | 39 | 42 | 48 | 42 | 4 |
| 13 | SAN JOSÉ DE MAIPO | 3 | 62 | 68 | 70 | 105 | 199 | 204 | 172 | 209 | 31 | 33 | 41 | 50 | 39 | 6 |
| 7 | CONSTITUCIÓN | 3 | 85 | 111 | 140 | 210 | 438 | 359 | 358 | 356 | 19 | 31 | 39 | 59 | 37 | 13 |
| 9 | GALVARINO | 3 | 5 | 2 | 4 | 5 | 36 | 11 | 9 | 8 | 13 | 23 | 43 | 63 | 36 | 17 |
| 8 | PEMUCO | 3 | 3 | 4 | 5 | 5 | 10 | 12 | 13 | 13 | 28 | 34 | 35 | 37 | 34 | 3 |
| 5 | CONCÓN | 3 | 161 | 203 | 222 | 245 | 599 | 612 | 636 | 678 | 27 | 33 | 35 | 36 | 33 | 3 |
| 10 | SAN JUAN DE LA COSTA | 3 | 2 | 2 | 4 | 4 | 13 | 12 | 11 | 11 | 12 | 20 | 35 | 36 | 26 | 8 |
| 3 | VALLÉNAR | 3 | 55 | 68 | 70 | 75 | 298 | 322 | 305 | 324 | 19 | 21 | 23 | 23 | 21 | 1 |

| REGIÓN | MUNICIPIO | CLUSTER | INGRESO POR COBRO DE DERECHOS DE ASEO (MM\$ 2011) | | | | GASTO POR SERVICIO DE ASEO (MM\$ 2011) | | | | INDICADOR DE RENDIMIENTO FINANCIERO MUNICIPAL – DERECHOS DE ASEO | | | | | |
|--------|---------------|---------|--|------|------|------|---|------|------|------|---|------|------|-------------------------|------------------------|--------------|
| | | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2008 | 2009 | 2010 | $IR_{i,t}^{DA}$ 2011 | \overline{IR}_i^{DA} | CIR_i^{DA} |
| 5 | CASABLANCA | 3 | 41 | 37 | 34 | 39 | 278 | 225 | 175 | 199 | 15 | 17 | 19 | 19 | 18 | 2 |
| 8 | PORTEZUELO | 3 | 1 | 1 | 1 | 2 | 9 | 9 | 10 | 11 | 11 | 13 | 14 | 14 | 13 | 1 |
| 13 | ISLA DE MAIPO | 3 | 30 | 31 | 37 | 48 | 307 | 310 | 290 | 328 | 10 | 10 | 13 | 15 | 12 | 2 |
| 5 | CATEMU | 3 | 8 | 8 | 9 | 9 | 111 | 106 | 110 | 111 | 7 | 7 | 8 | 8 | 8 | 0 |
| 8 | LAJA | 3 | 14 | 15 | 22 | 31 | 258 | 259 | 289 | 319 | 6 | 6 | 8 | 10 | 7 | 1 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SINIM.

(*) Comunas identificadas dado el alto valor promedio del indicador de rendimiento de derechos de aseo (\overline{IR}_i^{DA}).

Anexo Descripción de Buenas Prácticas Levantadas

Anexo M: Instrumento para el Levantamiento de Buenas Prácticas

INSTRUMENTO PARA LEVANTAMIENTO DE BUENAS PRÁCTICAS

El **Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile** está desarrollando un proyecto de investigación llamado *Colaboración Pública*, cuyo propósito final es la generación de un sistema de gestión del conocimiento para la transferencia de innovaciones y buenas prácticas entre municipios/CESFAMs.

Actualmente el proyecto se encuentra en una fase de pilotaje, consistente en la transferencia efectiva de un número acotado de prácticas desde municipios/CESFAMs con un desempeño sobresaliente en un determinado ámbito de gestión (producto de la práctica identificada) hacia uno que la requiera.

Por medio de indicadores objetivos y un “panel de expertos”, hemos seleccionado su Municipio/CESFAM como una organización referente en la generación de buenas prácticas posibles de ser transferidas a otras organizaciones similares. Es por esto que quisiéramos levantar la práctica objeto de nuestro estudio mediante un sencillo instrumento. Este levantamiento persigue conocer preliminarmente su organización y la práctica, para posteriormente conocer esta última en forma más específica, abordando distintos ámbitos analíticos que permiten describirla (si procede); y finalmente conocer su opinión/recomendaciones en el proceso de transferencia de la misma. la práctica destacada en su organización un punto de vista operacional, así como la experiencia que ha significado su desarrollo.

| N° | Etapas instrumento |
|-----|---|
| I | Preguntas de contexto general sobre la organización |
| II | Preguntas de contexto general de la práctica |
| III | Preguntas de profundización sobre la práctica |
| IV | Recomendaciones de transferencia |

Su participación, adicionalmente a Ud: i) le permitirá posicionarse en su entorno relevante como un referentes técnico en la práctica levantada, ii) sistematizar y formalizar la práctica que actualmente se desarrolla en su organización (si es que no estuviere formalizada y/o sistematizada); iii) y además ser partícipe de un proyecto de innovación pública a la vanguardia de experiencias internacionales en materia de gestión del conocimiento.

Quisiéramos certificar que la información proporcionada será tratada con discreción y su uso será restringido principalmente a fines académicos. Agradecemos desde ya su participación en el proyecto *Colaboración Pública*.

I. Información de contacto

| | |
|---------------------------|--|
| Organización | |
| Nombre contacto | |
| Cargo contacto | |
| N° telefónico contacto | |
| Correo-e contacto | |
| Responsable práctica | |
| Cargo responsable | |
| N° telefónico responsable | |
| Correo-e responsable | |

II. Preguntas de contexto general sobre la organización

Las siguientes preguntas permiten **conocer en forma preliminar la institución visitada**, en particular los principales desafíos que actualmente está abordando, sus características organizacionales, los problemas que la aquejan y su clima organizacional.

| N° | Pregunta |
|----|---|
| 1 | ¿Cuáles son los principales desafíos que está abordando la organización actualmente? <i>Pueden ser iniciativas, proyectos, programas, en donde se están concentrando los esfuerzos de la institución.</i> |
| 2 | ¿Cuáles son los principales problemas que enfrenta hoy la organización? |
| 3 | ¿Cuáles son las fortalezas y activos (ventajas) organizacionales que usted destacaría de su institución? |
| 4 | A nivel general, ¿podría describir el clima de su organización? |

III. Preguntas de contexto general de la práctica

En esta etapa se pretende **extraer la historia que se desprende desde el inicio hasta la implementación de la práctica**, conocer qué la originó, cómo se gestó, quiénes fueron los principales beneficiarios de la práctica y cuáles fueron los problemas más importantes en su implementación.

| N | Preguntas |
|---|---|
| 1 | A nivel general, ¿cuál es la práctica? <i>Proveer de una definición y descripción general.</i> |
| 2 | ¿Cuál fue el motivo o el problema a resolver para desarrollar esta práctica? <i>Se busca conocer por qué se originó la práctica, si fue a partir de un problema, a partir de una innovación, o la necesidad de implementar algún programa proveniente del Gobierno, pero con los recursos locales (y no los ideales).</i> |
| 3 | ¿Cuál era la práctica anterior? <i>(Si es que hubo)</i> |
| 4 | ¿Cuándo y cómo comenzó a desarrollarse? <i>Desde el diseño o desde que fue ideada.</i> |
| 5 | ¿Qué dificultades surgieron en la implementación? |
| 6 | ¿En qué público objetivo se pensó al diseñar esta práctica? <i>Quiénes fueron los beneficiarios.</i> |

IV. Preguntas de profundización sobre la práctica

A continuación se presentan una serie de preguntas que pretenden **levantar con mayor detalle la práctica que desarrolla la organización**. Las preguntas abordan 15 ámbitos de análisis organizacional detallados a continuación³⁴:



³⁴ Estos ámbitos fueron identificados en base al documento *Sistemas Complejos y Gestión Pública* (Waissbluth, 2008: 16). Serie Gestión N°99, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

| Ámbito | Pregunta de apertura | Respuesta | | Pregunta(s) de profundización |
|------------------------------------|--|-----------|----|---|
| Aprendizaje | ¿Se generaron a partir de esta práctica instancias de capacitación significativas (formal o informal) para su aprendizaje? | No | Sí | - ¿Instancias de qué tipo (talleres, manuales, etc.)? |
| | | | | |
| Clima organizacional | ¿Hubo resistencias al cambio derivadas de la inserción de la práctica en el contexto organizacional? | No | Sí | - ¿Cuáles fueron las consecuencias de esta resistencia? - ¿Fue sorteada efectivamente? ¿Cómo? |
| | | | | |
| Control de gestión | ¿Los resultados derivados de esta práctica tienen forma de ser medidos y/o verificados? | No | Sí | - ¿Cuáles son los medios de verificación usados? - Si hay indicadores, ¿cuáles son éstos? - ¿Qué resultados de corto plazo producto de la implementación de la práctica pueden considerarse <i>quick wins</i> ? |
| | | | | |
| Cultura, valores, membresía | ¿Se vio modificada la cultura organizacional producto del desarrollo de la práctica? | No | Sí | - ¿En qué sentido? |
| | | | | |
| | ¿Y los valores de los integrantes de la organización sufrieron cambios con la práctica? | No | Sí | - ¿En qué lo observa? |
| | | | | |
| | ¿Y la membresía de los funcionarios, cambió producto del desarrollo de la práctica? | No | Sí | - ¿Cómo da cuenta del cambio? |
| | | | | |
| Estructura organizacional | ¿Se vio modificada la estructura organizacional de forma significativa? | No | Sí | - ¿Cuáles fueron los cambios más relevantes? |
| | | | | |
| Incentivos | ¿Fue necesaria la incorporación de incentivos para la implementación efectiva de la práctica? | No | Sí | - ¿Qué tipo de incentivos? |
| | | | | |
| Liderazgo | ¿Hubo líderes que jugaron un rol clave en la implementación de la práctica? | No | Sí | - ¿Quiénes? - ¿Por qué destacaría su importancia? |
| | | | | |
| Normas y políticas | ¿La incorporación de la práctica requirió de alguna modificación en alguna norma o política atinente a la institución? | No | Sí | - ¿Cuál(es)? |

| | | | | |
|------------------------------------|---|----|----|---|
| | | | | |
| Personas y Funciones | ¿Cuántos? ¿Cuenta esta práctica con funciones críticas que han de ser ejecutadas? | No | Sí | - ¿Cuál(es)? |
| | ¿Requiere esta práctica de competencias técnicas especiales para su desarrollo? | No | Sí | - ¿Cuál(es)? |
| | ¿Requiere esta práctica de un mínimo de personal necesario para su desarrollo? | No | Sí | - ¿Cuál(es)? |
| Procesos de soporte | ¿Cuenta esta práctica con procesos de soporte clave que deben ser llevados a cabo? | No | Sí | - ¿Cuál(es)? |
| | | | | |
| Procesos para agregar valor | ¿Cuenta esta práctica con procesos sustanciales los cuales deben ser llevados a cabo para su implementación efectiva? | No | Sí | - ¿Cuál(es)? |
| | | | | |
| Productos o servicios | ¿Considera que la infraestructura constituyó un elemento crítico en la implementación de la práctica? | No | Sí | - ¿Qué tipo de infraestructura? |
| | | | | |
| Productos o servicios | ¿Constituye la práctica un cambio en la entrega de productos o servicios de la organización? | No | Sí | - ¿En qué se materializa este cambio? |
| | | | | |
| Recursos financieros | ¿Se requirieron recursos financieros importantes para la implementación de la práctica? | No | Sí | - A su juicio, ¿cuál es el monto presupuestario mínimo para poder implementar efectivamente esta práctica? - ¿Quién financió o co-financió esta práctica? |
| | | | | |
| Sistemas de información | ¿Se necesitó de alguna(s) aplicación(es) informática(s) para la instalación de la práctica? | No | Sí | - ¿Cuáles? - ¿Cuál es el costo (financiero, operacional) de esta(s) aplicación(es)? - Si los costos asociados a la aplicación informática son elevados, ¿considera Ud. alguna alternativa de menor valor? |
| | | | | |

V. Recomendaciones de transferencia

| N° | Pregunta |
|----|--|
| 1 | <p>Imagine que intentaremos transferir esta práctica mañana:</p> <ul style="list-style-type: none">- ¿Qué estrategia nos sugeriría usted para transferirla?,- ¿Usted prevé potenciales resistencias al cambio?, ¿cuáles?- ¿Cómo recomendaría el abordaje de estas posibles dificultades? |
| | |

VI. Comentarios

Comentarios y/o observaciones del ENTREVISTADOR, notas sobre la entrevista y la visita o Report.

| |
|--|
| |
|--|

Información preliminar sobre el Municipio/CESFAM

A continuación se presentará un cuadro con **información relevante que debiese ser levantada antes de la visita**, para conocer al menos en forma preliminar la organización y la práctica a estudiar.

| | |
|---|--|
| Municipio/CESFAM | |
| Indicadores socio-económicos comunales relevantes | |
| Características organizacionales clave del Municipio/CESFAM (<i>N° de funcionarios, presupuesto, sanidad financiera, etc.</i>) | |
| Indicadores de desempeño del Municipio/CESFAM | |
| Indicadores de rendimiento clave relacionados con la buena práctica a levantar | |
| Otra información relevante | |