

**MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA MUNICIPAL**

Documento de Trabajo N° 1

Elaborado por las Subcomisiones de SUBDERE

- Marzo 2015 -

**Modernización del Sistema Municipal**

1. **ANTECEDENTES:**

Un eje central del Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet es avanzar en el cierre de la brecha de desigualdad existente en nuestro país. Para ello se han definido un conjunto de reformas que buscan generar cambios estructurales en la institucionalidad del Estado, profundizando su rol de garante de derechos ciudadanos.

Mejorar la calidad de la democracia chilena conlleva, entre otras tareas, remirar la relación entre el Estado y la ciudadanía en los distintos niveles donde éste se encuentra presente (central, regional y comunal) y avanzar en la identificación y eliminación de las principales barreras existentes en el acceso a bienes públicos. Una mejor democracia es posible en la medida que el Estado se desenvuelve en un enfoque de garantía de derechos, permitiendo a través de ello, que en sus políticas, planes y programas esté presente el ciudadano como sujeto de derechos frente a una oferta pública garantizada y de calidad.

En el marco de este desafío son los municipios, en cuanto a instituciones con mayor cercanía a los ciudadanos, a los cuales les corresponde un papel esencial. En esta perspectiva, en su primer mensaje presidencial, el día 21 de mayo de 2014 la Presidenta anunció que se convocaría a “instituciones internacionales y nacionales con especialización en municipalidades para estudiar y proponer un conjunto de iniciativas que den cuenta de una reforma al Sistema Municipal, que fortalezca la responsabilidad fiscal municipal y sus atribuciones, competencias y organización, de forma que puedan desarrollar una gestión integral con mayores niveles de autonomía y flexibilidad, en particular en materia de recursos humanos”.

En coherencia con lo anterior, el 14 de noviembre de 2014, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, Asociación Chilena de Municipalidades y la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales -con apoyo de la Dirección de Presupuestos-, suscribieron el “Protocolo de Acuerdo, Modernización al Sistema Municipal, Municipios para el Tercer Milenio”, que recoge los lineamientos orientadores que el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se ha propuesto impulsar para lograr el objetivo estratégico de que “los municipios pasen de cumplir una función exclusivamente de administración, a la constitución de verdaderos Gobiernos Locales, ampliando las actuales funciones que desarrollan y entregándoles un mayor grado de autonomía en la gestión”.

Pues bien, los Ejes de Modernización identificados en dicho documento corresponden a:

a) Establecer un marco de Responsabilidad Fiscal para las Municipalidades;

b) Recursos y competencias;

c) Fortalecimiento de los Recursos Humanos Municipales, y

d) Participación comunal.

Para ello, se acordó conformar el **Comité Técnico Asesor Municipal** (CTAM), cuyo objetivo es estudiar y proponer un conjunto de iniciativas que permitan avanzar en el proceso de Modernización del Sistema Municipal en Chile.

Para llevar a cabo dicha misión, SUBDERE ha diseñado una estrategia de trabajo que considera otras dos instancias de coordinación; por una parte el **Comité Interministerial**, conformado por SEGPRES, DIPRES y SUBDERE, cuya función será analizar y resolver las materias que propondrá el CTAM, y por otra -al interior de la Subsecretaría- se han constituido cinco **subcomisiones** de trabajo, cada una orientada a recabar información, documentar y proponer antecedentes para facilitar la labor del CTAM, estas son:

a) Responsabilidad Fiscal;

b) Gestión Financiera;

c) Capital Humano;

d) Modelos de Gestión e Innovación Municipal; y

e) Participación Ciudadana.

**RESPONSABILIDAD FISCAL MUNICIPAL**

1. **BREVE ANALISIS DEL MARCO JURÍDICO Y CONTEXTO DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN AMÉRICA LATINA Y ANALISIS Y PROPUESTA PARA CHILE**

La responsabilidad fiscal, se piensa básicamente como un requisito de buen gobierno, o se relaciona, con la racionalidad con la cual está estructurada la asignación de recursos y la provisión de servicios públicos locales. [[1]](#footnote-1)

1. **LEGISLACIÓN COMPARADA:**

En este contexto, es importante examinar lo que han sido las experiencias de las leyes de responsabilidad fiscal en América Latina y sus componentes subnacionales, y para eso analizaremos a cinco países: Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú; que en algunos casos en los últimos años han tenido más de una ley de responsabilidad fiscal que ha involucrado el nivel subnacional.

* 1. **En el caso de Argentina,** existe un Estado Federal con una distribución de responsabilidades bastante complejas, desde el punto de vista del manejo financiero, teniendo las provincias la capacidad de endeudarse en sus propios bancos, y adecuar la oferta monetaria u obtener financiamiento monetario a los requerimientos de la provincia. En este sentido, las provincias son en buena medida responsables de la organización del sistema municipal.

Sin embargo, el problema esencial que ha enfrentado Argentina, en los últimos años, es hacerse cargo de esta realidad institucional y poder adecuarla en contextos de grandes ajustes y crisis fiscales, como ocurrió con los pactos fiscales del año 92 y 93.

En el año 1999, nuevamente se intentó hacer un ejercicio de organización o de disciplina, desde abajo hacia arriba, invitando a las provincias a generar sus propias leyes de responsabilidad fiscal, así finalmente, en el 2004, se aprueba un régimen federal de responsabilidad fiscal, que tiene como elementos esenciales un alineamiento en las prácticas de manejo de los gastos, en la información fiscal, en los procedimientos y en las lógicas con las cuales se presentan los presupuestos, sin perjuicio de ello, la principal limitación que existe, son las restricciones que se han generado al financiamiento monetario de los desequilibrios fiscales en las provincias.

* 1. **En el caso de Brasil,** Estado Federal, en que el federalismo se reforzó con la vuelta de la democracia, a consecuencia de los procesos de ajuste político dentro del sistema brasilero. En este contexto, en buena medida las iniciativas de responsabilidad fiscal surgieron como parte de ese proceso de ajuste entre las autoridades del nivel federal y de los estados, esencialmente concentrados en acuerdos y legislación adoptados durante el período del Presidente Cardoso.

Las principales normas que surgieron de estos procesos, establecieron estándares mínimos para el proceso presupuestario de los estados, instauraron mecanismos de provisión y de restricciones para el último año de las administraciones, lo cual también se exige para el gobierno federal, en la misma ley de responsabilidad fiscal.

En este país, el gobierno central tiene capacidad para retener transferencias de cantidades adeudadas desde los gobiernos subnacionales al nivel federal. Se estableció la revocabilidad o la no vigencia de los convenios laborales y de endeudamiento y se normaron sanciones para los funcionarios que transgredan la ley de responsabilidad fiscal.

* 1. **En el caso de Colombia,** un estado tradicionalmente unitario, pero que después de la Constitución del 1991, potencia la descentralización, incluyendo un traspaso muy significativo de competencias y recursos. Como parte de este proceso, al menos en la primera etapa, se liberalizó significativamente la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

La necesidad de fortalecer la responsabilidad fiscal, surgen en un contexto en el cual se cuestiona el nivel de correspondencia entre ingresos y gastos, o entre ingresos y responsabilidades de las provincias y de los municipios.

En el año 2003, se aprobaron normas más integrales sobre transparencia y responsabilidad fiscal, que incluye al gobierno central, como a los gobiernos subnacionales, entre las cuales se encuentran:

a) El refuerzo de los indicadores de liquidez y solvencia, para limitar o advertir potenciales problemas en la gestión financiera.

b) Establece que las autoridades subnacionales que no sean capaces de cumplir con ciertos límites, deben implementar planes de ajuste fiscal.

c) Se prohíbe al gobierno central prestar dinero a los gobiernos subnacionales.

d) Se prohíbe que los gobiernos comprometan recursos futuros.

e) Se aplican procedimientos de bancarrota a los municipios.

f) Se dispone aplicar, mecanismos de mercado para regular la capacidad de endeudamiento, particularmente respecto de la clasificación o la calificación de riesgo de la gestión de los gobiernos subnacionales.

* 1. **En el caso de México,** un estado federal, que no ha tenido crisis fiscales en el nivel subnacional, y donde más bien los requerimientos de reforzar la disciplina fiscal surgen en un contexto del cambio político, ocurrido por el fin de la hegemonía política del PRI, lo que significó el término de las posibilidades de tener acuerdos informales o implícitos entre el nivel central, los estados y los municipios.

Surgió primero un programa de ajuste de las finanzas subnacionales, monitoreado por la Secretaría de Hacienda, y luego, en el 2006, se dicta la ley federal de presupuestos y responsabilidad sanitaria, que contiene un conjunto de normas aplicables a las entidades federativas y cuyas materias dicen relación con la transparencia, y el uso de mecanismos de mercado, lo que significó un aumento de certidumbre respecto de los ingresos futuros de las entidades federativas.

* 1. **En el caso de Perú,** un estado unitario que aborda la temática de la responsabilidad fiscal en el contexto de un proceso de descentralización conducido desde el nivel central y que durante los años 2000 a 2003, generó la dictación de dos cuerpos normativos que integran una legislación más amplia de responsabilidad fiscal; y que ayudan al conducir el proceso de descentralización, de manera sostenible a través del tiempo.

La legislación que se crea, por una parte enfatiza los mecanismos de mercado, y por la otra fortalece los procesos de planificación, de programación y de toma de decisiones de las entidades subnacionales. Las leyes de endeudamiento que se van aprobando año a año, establecen límites, criterios y requerimientos, en términos de coeficientes financieros, para poder autorizar a los municipios a endeudarse.

1. **CONCLUSIONES LEGISLACIÓN COMPARADA.**

En consecuencia, analizada las experiencias compradas, podemos concluir que existen dos estrategias para abordar la temática de la disciplina fiscal, a saber:

a) Una de racionalidad, que aplica desde arriba hacia abajo, y que se expresa en la imposición de ciertos límites al endeudamiento, a los déficit en función de coeficientes financieros y de límites absolutos, que tiende a estar más asociada a procesos de ajuste fiscal, es decir, cuando la responsabilidad fiscal como problema en un momento de crisis.

b) También tenemos otras experiencias en las cuales la racionalidad es más de abajo hacia arriba, donde el énfasis está focalizado en el proceso de formación de los presupuestos, en las decisiones sobre asignación de recursos y financiamiento, y en la forma en que interactúan distintos actores en ese proceso.

1. **ELEMENTOS COMUNES DE LOS MARCOS NORMATIVOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL.**

a) Un alineamiento en las prácticas de manejo de los gastos, en la información fiscal, en los procedimientos y en las lógicas con las cuales se presentan los presupuestos.

b) Establecer mecanismos de provisión y de restricciones para el año final de las administraciones.

c) El gobierno central, debe tener capacidades para retener transferencias de cantidades adeudadas desde los gobiernos subnacionales al nivel federal.

d) La revocabilidad o no vigencia de los convenios laborales y de endeudamiento, para el que infringe la ley de responsabilidad fiscal.

e) La imposición de sanciones a los funcionarios involucrados en esas eventuales infracciones.

f) Que conjuntamente con la legislación, se acompañe un proceso de modernización de la gestión financiera, que signifique un proyecto más colaborativo con los estados.

g) Establecer indicadores de liquidez y solvencia para limitar o advertir potenciales problemas en la gestión financiera.

h) Establecer que las autoridades subnacionales que no sean capaces de cumplir con ciertos límites, deben implementar planes de ajuste fiscal.

i) Se deben aplicar mecanismos de mercado para regular la capacidad de endeudamiento, particularmente respecto de la clasificación o la calificación de riesgo de la gestión de los gobiernos subnacionales.

j) A los bancos deben aplicar los mismos límites de concentración de préstamos que se aplican a otros prestatarios.

k) Establecer transparencia y obligatoriedad de publicar la información fiscal y financiera.

l) Eliminar las transferencias discrecionales desde el gobierno central.

m) Término del rol de las Secretarías de Hacienda como prestamista de última instancia.

n) Otorgar mayor predictibilidad a los flujos de transferencias del gobierno central.

1. **ASPECTOS DE LA REALIDAD JURÍDICA CHILENA.**

La normativa que rige la gestión financiera de los municipios chilenos es particularmente compleja, pues si bien, por una parte se garantiza la autonomía política y administrativa de los municipios para gestionar sus recursos, por otra se les impone una serie de regulaciones, límites y obligaciones.

La legislación chilena, establece los siguientes criterios:

a) La aplicación de las normas del sector público sobre clasificación presupuestaria y contabilidad gubernamental.

b) La sujeción al control externo de la Contraloría General de la República.

c) La regulación por ley de sus ingresos tributarios y la administración de los mismos por instituciones del gobierno central, como el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República.

d) La limitación de sus gastos para la contratación de personal, a una proporción de sus ingresos propios.

e) La asignación de ciertos ingresos a inversión.

f) La separación presupuestaria de los recursos provenientes de transferencias del gobierno central para financiamiento de servicios de educación y salud.

g) La prohibición de endeudarse, salvo que una ley explícitamente lo autorice.

Este conjunto de regulaciones, sin bien refleja gran prudencia por parte del legislador en cuanto a la gestión financiera local, también muestra desconfianza, respecto de la capacidad de las municipalidades de gestionar sus recursos con responsabilidad y eficiencia.

Estos controles, dan lugar a siguiente afirmación: “La disciplina fiscal funciona, prohibiendo endeudarse”, ello porque en Chile se prohíbe el déficit por ley, solo una ley podría autorizar el endeudamiento, lo que no ha ocurrido hasta el día de hoy.

Asimismo, con el transcurso de los años se han generado, ciertas medidas complementarias, que establecen límites en la composición de los gastos, como por ejemplo: Se autorizan gastos en personal con el límite del 35 % de los ingresos propios.

Como ya lo hemos señalado, si bien existen las restricciones al endeudamiento, se ha ido generando mecanismos alternativos o encubiertos de endeudamiento, como son:

1. El leasing y el *lease back*, que se permite pues se ha interpretado que estas modalidades financieras no constituyen crédito. Esta interpretación, suele ser frágil, y puede ser modificada por un nuevo Dictamen de la Contraloría General de la República.

b) La modalidad de los pagos diferidos, que se origina en el endeudamiento municipal con proveedores, por la morosidad en el pago de las cotizaciones previsional y con el fondo común municipal. Este mecanismo ha sido motivado por el propio fisco, quien ante situaciones especiales, ha permitido otorgar anticipos de fondos fiscales, para financiar por ejemplo indemnizaciones y deudas previsionales.

La demanda por autonomía y los mecanismos encubiertos de financiamiento, han limitado la transparencia sobre la gestión financiera municipal, cuestión que trae como consecuencia un debilitamiento de los mecanismos de gobernabilidad.

Cuáles son las lecciones que a la luz de la realidad en Chile, podemos extraer de las experiencias de componentes subnacionales, en leyes de responsabilidad fiscal.

1. El valor de una acción preventiva en lugar de una acción correctiva. Lo que vemos en general es que los países que aprobaron legislación sobre responsabilidad fiscal en contextos de crisis, tuvieron una vigencia relativamente limitada.

b) Podemos constatar que existe una variedad amplia de instrumentos para fortalecer la disciplina fiscal, ya sea fortaleciendo los incentivos para poder aplicar de manera selectiva estas normas, y/o para fortalecer la gobernabilidad para poder responder mejor a las prioridades ciudadanas.

1. **COMPONENTES QUE HAY QUE CONSIDERAR PARA UNA POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

Un componente imprescindible de cualquier estrategia de fortalecimiento de la disciplina fiscal a nivel subnacional en Chile, es el elevar la transparencia sobre la gestión financiera municipal, fortaleciendo el proceso de descentralización en varios sentidos:

a) Fortalece el control de la ciudadanía sobre las autoridades locales, para ello es necesario que la ciudadanía cuente con información sobre la gestión municipal.

b) La mayor transparencia fiscal municipal, permite reducir las oportunidades e incentivos para comportamientos oportunistas o clientelísticos y permite transformar la gestión en responsable y eficiente.

c) La mayor transparencia fiscal municipal, permitirá al gobierno central y al congreso, hacer un mejor seguimiento del desempeño de los municipios, lo que es relevante en tres sentidos:

1. Permitirá al gobierno central alinear mejor la supervisión e incentivos de programas, en los que establece una relación de principal agente con los municipios.
2. Prevenir crisis o conflictos en torno a temas financieros con los gobiernos subnacionales, que de no ser anticipadas pudieras ser muy difíciles de enmendarse posteriormente.
3. Monitorear el avance del propio proceso de descentralización, evaluarlo y fortalecerlo a través del tiempo.
4. **MODELOS DE CONTROL, EN EXPERIENCIA INTERNACIONAL.**

Los modelos de control de la gestión financiera subnacional pueden agruparse en cuatro grandes categorías, aunque la mayoría de los países utiliza una combinación de ellos.

a) Uso exclusivo o mayoritario de la disciplina de mercado.

b) Restricciones administrativas.

c) Uso de reglas; y

d) Arreglos cooperativos entre los gobiernos subnacionales en el diseño e implementación de los controles sobre el endeudamiento

Los mecanismos de control basados en reglas parecen ser preferibles a los controles administrativos, en términos de transparencia y certidumbre, y a los límites definidos en el contexto del presupuesto, ya que estos pueden estar influenciados excesivamente por presiones políticas de corto plazo.

1. **SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL.**

En el marco de un estudio del sistema financiero municipal, realizado a través de una Cooperación Española gestionada por el BID, se elaboró una propuesta concreta para un sistema capaz de generar información pública sobre la gestión financiera municipal (Mario Marcel, diciembre 2007).

Este sistema contempla dos tipos de instrumentos.

a) El primero corresponde a un sistema simplificado, consistente en la elaboración de un ranking sobre gestión financiera, capaz de abarcar a todos los municipios del país. Este ranking tendría carácter público y le permitiría a la ciudadanía tener una visión sobre cómo se está gestionando su municipio en relación a otros municipios del país.

b) El segundo consiste en un sistema de calificación de riesgo financiero, capaz de analizar con mayor profundidad las distintas dimensiones de la gestión financiera municipal, el que pudiera ser requerido en el caso de endeudamiento municipal.

La generación de sistemas de información, evaluación y calificación de la gestión financiera municipal cumple un papel central en la articulación de un pacto fiscal municipal, por tres razones:

a) Primero, porque buena parte de las inconsistencias del sistema municipal, se originan de los controles que molestan a las autoridades municipales y de las acciones de endeudamiento encubiertas que complican al gobierno, lo que genera desconfianza entre ambos actores.

Un sistema capaz de proporcionar información objetiva sobre la gestión financiera municipal debería ayudar a reducir las desconfianzas y despejar los prejuicios, reduciendo así los controles excesivos dentro del sistema.

b) La segunda razón por la que un sistema de evaluación de la gestión financiera puede contribuir al éxito de un pacto fiscal municipal está en su capacidad para romper la homogeneidad que caracteriza las políticas y normas que regulan a los municipios. Esta uniformidad no sólo confunde a municipios pequeños y grandes, rurales y urbanos, sino a municipios eficientes e ineficientes.

c) La tercera razón, es que un sistema de evaluación de la gestión financiera municipal, es capaz de darle más poder a la ciudadanía. En efecto, un electorado informado, es el disuasivo más poderoso y eficaz a un uso irresponsable de los recursos municipales, pues amenaza la propia supervivencia política de las autoridades locales.

1. **ENDEUDAMIENTO Y EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS**

Un tema de particular interés que está recogido, se relaciona con la calificación del riesgo financiero en la gestión de los gobiernos subnacionales.

Se ha hablado de esto hace varios años, sin embargo, no se ha logrado crear algo de estas características, ello porque si no hay endeudamiento, para nada sirve la calificación del riesgo financiero. Hoy día, cuando ya se autoriza el leasing y el lease back, por lo menos podría tener utilidad, aunque estas operaciones son de una envergadura relativamente limitada.

Lo que se puede ver en las experiencias de las leyes de responsabilidad fiscal, en otros países es que, en la mayoría de los casos estas surgen en contextos de una consolidación o una ampliación de responsabilidades en los gobiernos subnacionales, o en procesos de ajuste pactado de la situación financiera de los gobiernos subnacionales.

En nuestro país, hay que preguntarse entonces: ¿cuáles son los elementos de una normativa que fortalezca la responsabilidad fiscal en Chile?; ¿Cómo fortalecer los ingresos propios?; ¿Somos capaces de generar confianzas?; ¿Cuáles son los mecanismos para generar la confianza y abandonar así los mecanismos relativamente rudos que se usan para imponer disciplina fiscal?; ¿Es necesaria una institucionalidad que supervise y fiscalice la gestión municipal a nivel técnico?

Para evitar una crisis fiscal subnacional en el futuro próximo, es necesario actuar ahora. Así parece haberlo entendido el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, en periodo 2006-2010, y en el Programa de Gobierno 2014-2018 que propuso elaborar un Pacto Fiscal Municipal, o normas sobre responsabilidad fiscal, que proveyera soluciones de fondo a los problemas de la gestión financiera municipal, fortaleciera la responsabilidad fiscal y eliminara resquicios que actualmente se utilizan para burlar las regulaciones vigentes.

Las ventajas que conlleva el uso de endeudamiento subnacional, para financiar entre otros, a la infraestructura local en lugar de utilizar solo transferencias del gobierno central, son:

a) Someter a los gobiernos subnacionales a la disciplina del mercado, a través de requisitos de información y de transparencia fiscal. La evaluación de la capacidad crediticia es una condición previa.

b) Contribuir a que se preste más atención a los pasivos contingentes/ocultos que puedan haber acumulado u operaciones que hayan desarrollado los municipios tales como deuda previsional, atrasos en pagos a proveedores, garantías concedidas, actividades extrapresupuestarias y transacciones financieras entre los gobiernos locales y las empresas públicas.

c) Mayor valoración de la inversión en infraestructura, si los servicios que prestan los activos financiados con deuda sean pagados por las personas que los utilizan.

1. **MEDIDAS DE ENDEUDAMIENTO, ESPECIALES.**

Avanzar en el tema del acceso a recursos reembolsables para algunos municipios, es abrir un espacio en la agenda de profundización de la descentralización. La utilización responsable de esta flexibilidad por parte de los gobiernos locales, puede constituir un instrumento de gestión indispensable para lograr el desarrollo económico y social en el nivel local.

El que los municipios cuenten con capacidad para invertir plurianualmente, anticipando inversiones, mejora la equidad intergeneracional en el financiamiento del desarrollo urbano de responsabilidad municipal y perfecciona las relaciones intergubernamentales.

Una de las propuestas es la creación de un mecanismo de financiamiento reembolsable de mediano y largo plazo, para inversiones en desarrollo urbano de responsabilidad municipal. (En la SUBDERE, existe el Programa de recuperación de Ciudades que da respuesta parcial a esta propuesta)

Una visión sobre una Propuesta de Políticas en la materia se traduce en:

a) Utilización de los ingresos municipales provenientes de endeudamiento, de una manera eficaz y eficiente.

b) Mantener el sistema financiero municipal sano e impedir una crisis fiscal en las municipalidades.

c) Establecer reglamentos y metodologías para que las municipalidades del país cuenten con elementos de juicio para la toma de decisiones con respecto a su endeudamiento.

d) Permitir a la Dipres y Subdere efectuar un monitoreo, evaluación y control del endeudamiento municipal.

e) Permitir endeudamiento destinado solo a planes de inversión.

f) Generar la calificación de riesgo como un instrumento obligatorio en régimen.

1. ***ACCOUNTABILITY* EN LOS MUNICIPIOS.**

Habitualmente el término inglés *accountability* es traducido como “rendición de cuentas”, pero su significado es más profundo que informar del adecuado uso que se ha dado al dinero. El término anglosajón tiene el sentido de dar cuenta sobre cómo se ha utilizado la autoridad conferida por un grupo social y, por consiguiente, se aplica a todas las personas que desempeñan cargos de elección o designación, sean autoridades de gobierno, municipales, gremiales, vecinales, miembros del directorio de una sociedad anónima o similar. [[2]](#footnote-2)

Así, los servidores públicos tienen el deber de informar y explicar sus actos a otras instituciones públicas, organismos internacionales, a los ciudadanos y la sociedad civil, debiendo establecerse en el marco jurídico nacional, las adecuadas sanciones para el incumplimiento de dicha obligación.

Los principios de probidad pública, transparencia y la obligación de rendición de cuentas de las autoridades a sus representados, así como el derecho de los ciudadanos de fiscalizar las medidas estatales y las políticas públicas, son principios generalmente aceptados de la ética política democrática. Por tanto, los actos y prácticas de corrupción constituyen no sólo una violación de la ley (en la medida en que ésta tipifique tales actos y prácticas como conductas ilícitas), sino que suponen también una transgresión de la moral democrática, tal como se ha ido forjando en los tiempos modernos[[3]](#footnote-3).

Por ética democrática entendemos un corpus de principios, criterios y normas sobre el deber ser de las instituciones políticas, las políticas públicas y la conducta de los agentes públicos en una sociedad basada en los principios de la igualdad en dignidad y derechos fundamentales de toda persona, la soberanía popular y el estado de derecho[[4]](#footnote-4) .

De lo anterior podemos señalar que el concepto de rendición de cuentas tiene tres componentes básicos: la información, el diálogo y el incentivo[[5]](#footnote-5). La información se refiere a la disponibilidad, exposición y difusión de los datos, estadísticas, documentos, informes, etc. El diálogo o explicación se encuentra en la sustentación de las acciones, la presentación de diagnósticos e interpretaciones, la exposición de criterios utilizados para tomar decisiones. Finalmente, los incentivos o estímulos son mecanismos de corrección de las acciones, de estímulo por su adecuado cumplimiento o castigo o reproche por el mal desempeño.

En relación a la disponibilidad de información se han producido importantes avances, principalmente a partir de la ley 20.285 de acceso a la información pública, estableciéndose las modalidades de transparencia activa y pasiva.

La responsabilidad fiscal municipal se relaciona más directamente con los otros dos elementos, el diálogo y los incentivos.

Por una parte, se debe avanzar en normas que establezcan la obligación de fundamentar la toma de decisiones y las proyecciones sobre ingresos y gastos que se realizan, esto acompañado de una mayor fiscalización institucional y ciudadana permitirá la toma de mejores decisiones a nivel municipal y permitirá dejar en evidencia el endeudamiento encubierto que hoy existe en varios municipios, permitiendo buscar adecuadas soluciones.

De igual forma, se debe avanzar en el establecimiento de incentivos y sanciones. Por un lado, una política pública que premia el adecuado desempeño de los funcionarios y el cumplimiento a metas institucionales. Por otro lado, se deben establecer reguladamente, sanciones para el incumplimiento de deberes funcionarios, que permitan mejorar día a día la administración municipal.

1. **PROPUESTAS DE TEMAS A DESARROLLAR.**
	1. **Exigencias:**
		1. **De información (reportes obligatorios).**
2. Informe presupuestario de apertura
3. Balance de comprobación y saldos
4. Balance de ejecución presupuestaria
5. Informe presupuestario de cierre
6. Encuesta de deuda SINIM
7. Lo anterior para todas las áreas de municipio, educación, salud y cementerios
	* 1. **De equilibrios presupuestarios.**
8. Estricto respeto del presupuesto como límite de gastos.
9. La administración municipal no debe generar deudas o incrementarlas. Por lo tanto la estimación de ingresos que considere el presupuesto municipal debe ser razonable y ajustarse durante al año.
10. Los informes que se entregan a CGR no deben tener reparos.
11. Deben definirse procedimientos de ajuste para las administraciones municipales que reciben una gestión deficitaria.
	* 1. **De transparencia.**
12. El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 20.285, que establezca el Consejo para la Transparencia, debería ser objeto de sanción. Para esto, hay que considerar la heterogeneidad de la realidad comunal-municipal.
13. Lo mismo debiera ocurrir respecto de las obligaciones establecidas en la ley Orgánica Municipal sobre gastos, pasivos, pasivo contingentes, deuda previsional y perfeccionamiento docente.
	1. **Sanciones propuestas que requieren análisis**
		1. **Institucionales**

Intervención del municipio, trasladando al interventor, según el caso, las facultades del alcalde y concejo, o sólo del alcalde.

Otras de menor impacto: gerencia asistida, asesoría puertas adentro u otras.

* + 1. **Personales para alcaldes y concejales: debieran ser sanciones políticas y pecuniarias.**

Corregir sanciones existentes: Tipificar procedimientos para hacer operativas las sanciones por notable abandono de deberes (en especial de concejales). Responder con su patrimonio por deudas generadas al aprobar presupuestos no financiados.

Establecer nuevas causales de destitución, pocas pero efectivas.

Establecer que cuando la Contraloría General de la República ejecute sumarios contra Alcaldes, remita los resultados al Tribunal Electoral Regional.

* 1. **Beneficios Económicos**
		1. Entregar aportes para el pago de deudas provisionales vencidas (sin pasar los fondos por los Municipios), a los municipios de menores ingresos.
		2. Conceder préstamos de largo plazo, sin intereses, al resto de los municipios, para el pago de las mismas deudas y otras debidamente registradas previamente.
		3. Acordar un Plan de Saneamiento Financiero, que sería el documento guía para eventuales intervenciones o para niveles intermedios de intervención, como gerencia asistida, asesoría puertas adentro, etc.
		4. Facultar a los municipios que cumplan con determinados estándares, para que, al contratar operaciones leaseback-leasing, vía licitación pública, con instituciones financieras, no sea necesaria autorización previa.
		5. Incremento de recursos fiscales. Mayor compensación por predios exentos, por su impacto en cobro de derechos de aseo. Aumentar el aporte fiscal al FCM (hoy de 1,2%) hacerlo más redistributivo, y no considerando ingreso propio permanente a la compensación por predios exentos, para favorecer a los municipios que tienen ya esa carga.
		6. Otorgar facilidades financieras para ajustes estructurales, que permitan alinear nivel de gastos con ingresos permanentes, para corregir situaciones como una baja de los ingresos autónomos del municipio o gastos importantes por una vez.
	2. **Mayor Autonomía para su Gestión:**

Sólo cuando se cumplan estándares por definir, superiores a los mínimos.

El otorgamiento de facultades o su autorización para ejercerlas con reglas claras establecidas en reglamentos:

a. Facultar para endeudarse. Revisar experiencia del programa Aportes Reembolsables para el Desarrollo de las Ciudades.

b. Dotar de mayores competencias a municipalidades, según tipología. Se trata de atribuciones de distintos ministerios como los de Transportes, Obras Públicas, Vivienda, Interior, y de servicios como SERNAC, Autoridad Sanitaria, Subsecretaría de Salud Pública en materias de autoridad sanitaria, SERNATUR, CONAF y SENCE. En estos temas debería determinarse qué atribuciones debieran entregarse a un nivel regional fortalecido y cuáles a los municipios.

* 1. **Fortalecimiento del Sistema Municipal:** Creación de una institución autónoma e independiente de las Municipalidades, entendiendo que estas son corporaciones de derecho público, con facultades entre otras, para intervenir municipios en situación crítica. Se debiera establecer estándares mínimos y dar a conocer buenas practicas respecto a:
		1. Formulación, ejecución, evaluación y control presupuestario.
		2. Supervisión de la provisión de servicios municipales garantizados en la comuna.
		3. Evaluación de la dotación de servicios municipales.
		4. Propuestas sobre procedimientos para atender reclamos de la comunidad y supervisar la aplicación de las leyes en las municipalidades, en forma previa y post.
		5. Quien dirija el organismo debiera ser nombrado por decisión presidencial.

El financiamiento de la nueva institución, distinta de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y los gastos para sus actividades no rutinarias, como el otorgamiento de facilidades financieras a municipios en crisis o el pago de interventores, debiera efectuarse con cargo a recursos del propio FCM y las recuperaciones que se obtengan de los beneficiarios de los préstamos para ajustes o, financiamiento proveniente de la reformulación del Programa 02, Fortalecimiento Subnacional de la Subdere.

* 1. Constituir un Fondo Permanente de Contingencia Financiera, para incluir en Ley de Rentas Municipales, que establezca condiciones de financiamiento de deudas, de acuerdo a tipología de Municipios.
	2. Establecer una Agencia de Calidad de los Servicios Municipales, destinada a vigilar, evaluar, difundir, calcular y perfeccionar los servicios comunales, tanto en cobertura como en eficiencia, generando estándares de calidad.
	3. Constituir la Escuela Nacional de Servidores Municipales, (ACADEMIA MUNICIPAL) que prepare tanto a ediles como a funcionarios y que contar con un curso o capacitación en materias que vayan a ser de utilidad en su eventual función, sea requisito para optar a cargos de alcaldes o concejales y de directivos superiores municipales.
1. **CONSIDERACIONES FINALES.**

Nuestro país, tiene grandes activos institucionales:

a) Sistemas generalizados y uniformes de clasificación presupuestaria.

b) Seguimiento y control de legalidad de la Contraloría General de la República

c) Alto nivel de disciplina fiscal.

d) Sistemas confiables de información financiero y de gestión municipal (www.sinim.cl) y,

e) Marcos legales que sancionan las irregularidades frente al uso incorrecto de los recursos.

Se estima del todo necesario abrir espacios para que, sujeto a estrictas normas de control y responsabilidad fiscal, algunos municipios puedan asumir compromisos de endeudamiento de mediano y largo plazo, posibilitando no sólo mayor transparencia y eficiencia en el uso de los recursos, sino que también llevar adelante importantes planes de inversión local, con recursos municipales.

Por último, existe un número importante de municipios con capacidad para asumir compromisos crediticios de largo plazo, la propuesta de consolidar legalmente un sistema de clasificación de riesgo que posibilite el acceso a endeudamiento a los municipios que califiquen, es una propuesta que genera importantes ganancias en materia de responsabilidad fiscal y de transparencia.

**FINANZAS MUNICIPALES**

1. **FINANZAS MUNICIPAL**
2. **DIAGNÓSTICO**

Los municipios chilenos están definidos por su Ley Orgánica como las instituciones que deben “satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”. Ello significa que su propósito fundamental es el de desplegar esfuerzos para que los habitantes de sus territorios obtengan mejores condiciones de vida a través de la provisión de servicios suficientes, en cantidad y calidad, posibilitando con ello favorables oportunidades de desarrollo a las comunidades que las habitan.

Para dicho objetivo, requieren disponer de un conjunto de recursos monetarios que, dada la gran heterogeneidad de los territorios comunales, gran parte de los municipios no logra solventar, principalmente por las características de la estructura de financiamiento del sector municipal. En efecto, las municipalidades logran su financiamiento a través de la generación de recursos propios, de los que perciben desde el nivel central y, eventualmente, de terceros (cabe recordar que el endeudamiento está impedido por ley).

El Programa de Gobierno de la Presidenta de la República planteó como objetivo, en materia municipal, que “los municipios pasen de cumplir una función exclusivamente de administración, a la constitución de verdaderos Gobiernos Locales”. No obstante, dicho propósito presenta un cuadro inicial con grandes limitantes, principalmente en los siguientes aspectos:

* 1. La casi nula posibilidad de que los municipios puedan definir tributos desde el nivel local. Hoy sólo pueden sancionar el cobro del derecho de aseo (en un tramo intermedio de avalúos), así como decidir la tasa de cobro por patentes, pero en un tramo que ya está definido por ley (entre el 0,25 y el 0,5 por ciento del capital propio de la actividad económica gravada).
	2. La alta dependencia del Fondo Común Municipal, principal fuente de financiamiento de los municipios.
	3. Los recursos que reciben son casi todos afectados, es decir, le son entregados con fines específicos. Ellos están representados básicamente por las distintas líneas y fuentes de financiamiento de proyectos y/o programas canalizados por los distintos ministerios.
	4. La principal contribución financiera corresponde al impuesto territorial, lo que genera grandes disparidades en la cuantía de recursos que reciben los distintos municipios, pues está en función del valor del suelo de sus respectivos territorios.
	5. El escaso aporte que efectúa el fisco al sistema municipal. Recién en el año 2005 se incorporó como aporte fiscal al Fondo Común Municipal la entrega de 218.000 UTM anuales y la recaudación del impuesto territorial de algunos inmuebles fiscales afectos. Asimismo, desde el año 2011, las leyes de presupuestos han incorporado recursos bajo la modalidad de Compensación por Predios Exentos, como una retribución por el no pago de impuesto territorial de este tipo de predios.
	6. Los distintos ministerios entienden que los municipios, al ser los que están más cerca de los ciudadanos, son quienes pueden canalizar de mejor manera la ejecución de iniciativas gestadas por ellos. Sin embargo, generalmente su implementación conlleva asumir gastos no contemplados en los presupuestos municipales que, o no son identificados al inicio, o que los alcaldes asumen como la única posibilidad de mostrar gestión, dados los limitados recursos propios de que disponen.

Adicionalmente, los municipios muestran ciertas debilidades al gestionar sus recursos. Una sana administración financiera municipal debe estar representada por instituciones sin problemas de morosidades ni deuda vencida, tanto en obligaciones con sus funcionarios (previsión), aportes legales (Fondo Común Municipal, Ministerio de Salud), como con sus proveedores de bienes y servicios (consumos, aseo y alumbrado público, entre otros). Sin embargo, dicha sanidad no se ve reflejada en la gestión de muchos municipios, traduciéndose en falta de liquidez de recursos para cumplir oportunamente con sus compromisos, con el consecuente problema de imagen institucional que ello implica ante la ciudadanía.

A continuación se incorpora un cuadro con los principales Ingresos Percibidos y Gastos Devengados de la Ejecución Presupuestaria de los municipios del país entre los años 2009 y 2013:





Entre los factores limitantes que se observan en el sector, se puede mencionar:

* 1. Gestión de ingresos no es prioritaria: Es posible advertir que sólo los municipios más grandes reconocen la importancia de maximizar sus esfuerzos recaudatorios, lo cual se traduce en la existencia de unidades de gestión en la estructura organizacional. Gran cantidad de municipios siguen esperando que sea el mecanismo Fondo Común Municipal el que entregue el financiamiento necesario para financiar su gestión, sin advertir que un fortalecimiento de sus ingresos propios lo hace más autónomo a variables exógenas.
	2. Crecientes demandas ciudadanas: La población de cada territorio comunal cifra sus expectativas de solución de problemas en sus municipios. Muchas veces sus autoridades asumen compromisos más allá de la real capacidad financiera, trasladando los problemas de solvencia a sus proveedores.
	3. Limitaciones de financiamiento: Como se indicó, los municipios acuden a las tradicionales fuentes de financiamiento que, en general, corresponden a programas concursables con transferencias afectadas (PMU, PMB, etc.). Sin embargo, el financiamiento de sus gastos operacionales debe asumirlos con sus ingresos propios, los que no evolucionan proporcionalmente con el alza de sus costos (aseo, alumbrado público, etc.).
	4. Bajo nivel de profesionalización en las DAF: La rigidez de las plantas (malos grados y bajas rentas) impide que los municipios incorporen profesionales que eleven sus niveles de gestión en el área financiera.
	5. Falta de políticas de recursos humanos: Hasta la fecha los niveles de gastos de los municipios en capacitación es mínimo. En general, los funcionarios se construyen en el puesto de trabajo, en función de lo que “siempre se hace”, sin que ello signifique que está bien hecho, y sin recibir formación y adiestramiento conducente a una mejor gestión en esa función.
	6. Gestión financiera en base a presupuesto: Lo anterior, provoca que muchos municipios sigan asumiendo compromisos de gastos en función de saldos presupuestarios y no de la disponibilidad de caja, lo cual lleva a que no puedan cumplir con las fechas de pago inicialmente comprometidas y generen desajustes financieros importantes.
	7. Obligaciones legales de información:Existe obligación legal de informar gastos (mensuales) y pasivos (trimestrales) al Concejo Municipal y SUBDERE; sin embargo, en general sólo se asume como un compromiso de entrega de información y no se utiliza para la toma de decisiones preventivas o correctivas que corresponda.
1. **PROPUESTAS**

En atención a las consideraciones expuestas, se entiende entonces que el desafío es impulsar propuestas que contribuyan a robustecer la estructura financiera de los municipios, de manera que logren cumplir de mejor manera los objetivos de gestión que les mandata la norma.

Básicamente, los aportes pueden darse en dos dimensiones:

* 1. **Iniciativas Legales:** Se trata de evaluar la elaboración de uno o más proyectos de ley, en materias de rentas municipales, que apunten a:
* Aumentar el aporte fiscal permanente al Fondo Común Municipal.
* Revisar la operación del mecanismo Fondo Común Municipal.
* Definir la compensación por predios exentos como aporte permanente al sistema municipal, en una progresión creciente que en régimen garantice restituir totalmente la actual menor recaudación.
* Revisar la aplicación y operación de la Ley de Impuesto Territorial.
* Revisar la aplicación y operación de la Ley de Patentes Mineras.
* Revisar la aplicación y operación de la Ley de Patentes Acuícolas.
* Revisar la Ley de Rentas, en los aspectos de permisos de circulación y patentes municipales.
* Crear mecanismos permanentes que incentiven los esfuerzos de recaudación de los municipios.

Ejemplos Iniciativas Legales:

* + 1. Patentes Comerciales (CIPA):

Revisar la base impositiva sobre la cual se calcula el monto de la patente, sabido es que existen una variada gama de artilugios mediante se rebaja la base con el consiguiente perjuicio para los municipios.

* Revisar y analizar el número de trabajadores como método de distribución del pago de la patente, RUT y multi RUT.
* Estudiar la rebaja de tasa que aplican algunas comunas, con el objetivo de atraer patentes comerciales de las comunas aportadoras al FCM, casos emblemáticos Lo Barnechea y Zapallar.
* Revisar el tope de 8.000 UTM para el cálculo de la patente, se propone fijar tasas diferenciadas por tramos de capital propio.
	+ 1. Patentes Industriales:

Se propone estudiar una contribución “verde”, esto como medio mitigador de los impactos negativos a la infraestructura, medio ambiente, sistema ecológico, etc., que estas actividades provoquen.

* + 1. Patentes de Alcoholes:

Se propone cobrar sobre la base de una tasa diferenciada, esto en función de la “mayor atención” que estas actividades requieren, informe al concejo municipal, consulta a la comunidad, autorización de funcionamiento.

* + 1. Derechos de Aseo:

Ver si existe la obligación de los alcaldes de informar al SII el monto de la tarifa de aseo a cobrar al año siguiente, de no ser así, modificar la norma que lo obligue.

* + 1. Concesiones:

Este modelo de ejecutar proyecto es una herramienta que puede contribuir fuertemente al desarrollo de las comunidades locales, no se ha constituido en un elemento apalancador de intervención del sector privado, se requiere revisar.

* + 1. Permisos de Circulación:

Analizar factibilidad de crear registro único de vehículos motorizados.

Medir impacto de recaudación nacional en el FCM y municipios.

* 1. **Adecuaciones reglamentarias:** Es posible obtener mejoras a través del análisis y actualización de reglamentos que operativizan ciertas normativas, en especial, en materias de patentes municipales

Ejemplos Adecuaciones Reglamentarias:

* + 1. Otros Derechos:

Actualizar las Ordenanzas Locales, para ello se debe emitir un informe al concejo con estudio que respalde los derechos consignados.

* + 1. Recuperación y Reembolsos de Licencias médicas:

Se propone solicitar a SUPERINTENDENCIA DE ISAPRES y/o COMPIN un informe mensual con el número de licencias cursadas y pagadas, esto con el objetivo de fiscalizar el pago del subsidio a los municipios.

* + 1. Impuesto Territorial:

Gestionar acciones o convenios entre municipios y Tesorería General de la República para fortalecer el cobro de contribuciones.

**CAPITAL HUMANO**

1. **FORTALECIMIENTO DEL RECURSO HUMANO MUNICIPAL Y DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL.**
2. DIAGNÓSTICO:

En el año 1994, fue la última vez que se definieron las plantas municipales. Luego de 20 años, se hace evidente actualizar las plantas municipales y adecuarlas a las actuales funciones municipales y demandas ciudadanas.

Este desafío no es tan solo un acto de modificación de número de funcionarios o de remuneraciones, sino que se trata de diseñar un nuevo municipio en cuanto a recursos humanos y organización municipal, que sea acorde a los desafíos del tercer milenio.

* En efecto, el régimen de personal municipal, tanto en las condiciones de ingreso, permanencia, retiro y desvinculación no se ha revisado en las últimas décadas. Cabe señalar que el estatuto administrativo, Ley 18.883 data del año 1989 y no ha sufrido modificaciones estructurales. En el sector central, a fines de los noventa e inicio de los dos mil se elaboraron nuevos estatutos, en particular la Ley N°19.882, conocida como “Ley del Nuevo Trato”, y el sistema de Mejoramiento de la gestión, que incorporó modernización a ese sector. Sin embargo, en el sector municipal, luego de lo señalado sobre plantas, solo se logró modificar la Constitución en su artículo 110 en el año 1997, con el objeto de traspasar la facultad de determinar plantas, remuneraciones y organización a las Municipalidades. Sin embargo, como se sabe la reglamentación de dicha reforma hasta la fecha no ha prosperado. En los últimos años se han tramitado leyes que incentivan el retiro voluntario con resultado más bien magro, tanto por el valor del incentivo así como por las pensiones proyectadas. En esta dimensión el último año se legisló para favorecer la profesionalización y especialización del funcionario municipal y desde hace una década se financian desde Subdere programas de capacitación funcionaria.

En relación a las remuneraciones, a partir del año 2007 se inició un tránsito hacia la homologación de las remuneraciones de los municipales con el sector central. Se inició con la homologación de los sueldos base, luego los porcentajes y condiciones de la asignación de mejoramiento de la gestión. Esta última se incorporó al régimen municipal en el año 2002. En distintas leyes se ha incrementado los cargos municipales: administrador municipal, Secretario del Juzgado de policía local, así como asignaciones de dirección a jueces y alcaldes. Sin embargo, dependiendo de la metodología, la comparación grado del total haberes en su generalidad desfavorece al funcionario municipal.

Finalmente en términos de organización, las municipalidades están atrapadas a una estructura única determinada por las funciones definidas en la Ley orgánica impidiendo adecuar la estructura orgánica a la realidad comunal. A su vez, las municipalidades más complejas en comunas altamente pobladas, no pueden establecer estructuras matriciales, con jerarquías escalonadas, respondiendo a nuevos métodos de trabajo. Desde la década de los noventa hasta mediados de los dos mil el Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM) impulsó la introducción de métodos de planificación, trabajo en equipo y coordinación operativa que se precisan una expresión organizacional consistente. Sin embargo, las nulas flexibilidades legales impidieron que este proceso perdurara de manera masiva. Luego, a partir del 2007, surge un programa de Gestión de Calidad que fomentaba la construcción y evaluación de procesos. Este impulso se diluyó entre 2012 y 2014.

1. PROPUESTAS:
	1. RÉGIMEN DE PERSONAL MUNICIPAL:
		1. Aumento de dotación y profesionalización:

Fortalecer el recurso humano municipal implica hacer un esfuerzo local y nacional para aumentar las plantas municipales, junto a ello incrementar el nivel de profesionalización.

La relación entre N° funcionarios y cantidad de población a atender, ha retrocedido ostensiblemente ubicándose actualmente en las menores tasas a nivel OCDE o de América Latina.

|  |  |
| --- | --- |
| PAIS | EEMM X 1000 HBTESN° |
| Chile | 4 |
| España | 13 |
| Uruguay | 12 |
| Perú | 5 |
| FUENTE: SINIM, 2011, INE Uruguay 2011, INEI Perú 2009. |

Hoy las plantas expresan el 33% del personal que labora en Municipalidades (ver tabla al final) y con un grado de profesionalización del 27%.

El análisis de dotación de funcionarios por 1.000 habitantes detallando por calidad jurídica nos indica que los funcionarios (planta y contrata) por 1.000 habitantes es de 2, alejándose de los promedios OCDE o América latina de tabla 2. El detalle se aprecia en la siguiente Tabla:

|  |  |
| --- | --- |
| Tabla 3 | N° Empleados por 1000 Hbtes. 2011 |
| Planta y contrata / Habtes. | Honorarios de Programas / Habtes. | Honorarios del 21.03 / Habtes. | Total personal municipal | Total población (preliminar INE) |
| Totales categoría | 35.856 | 26.427 | 5.862 | 68.145 | 16.572.360 |
| Tales País: Promedio N° empleados por categoría | 2.16 | 1.59 | 0.35 | 4.11 |  |

* + 1. Materias Protocolo Fortalecimiento Recursos Humanos Municipales a incluir en proyecto de ley:
1. Aumento dotación:

La Municipalidad podrá aumentar la dotación de planta a cargo de su disponibilidad presupuestaria cautelando que del total de dicho aumento considere un 65% de funcionarios profesionales y técnicos.

1. Incremento de 1 Grado:

Aumentan 1 grado todos los funcionarios de planta y contrata que están en los grados 10 al 20 de los estamentos: auxiliares, administrativos y técnicos.

1. Incremento de 2 grados:

Aumentan 2 grados todos los funcionarios de planta y contrata que están en los grados 15 al 20.

1. Asignación profesional:

Los estamentos Profesionales, Jefaturas y Directivos tendrán derecho a una asignación profesional similar a los funcionarios del sector público.

1. Modificación limites gastos en personal:

Gastos en personal del 35% al 40% de los ingresos propios

Gastos en contrata del 20 al 40% del gasto en planta

1. Financiamiento:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Total** | **2015** | **2016** | **2017** |
| M$ 36.000.000 | M$ 12.000.000 | M$ 24.000.000 | M$ 36.000.000 |

* + 1. Modificación al sistema de Concursos

Modificar el régimen de concursos privilegiando al personal municipal de cada municipio que con ciertos requisitos permita incorporar a personal de vocación municipal y experticia técnica probada.

Modificar los instrumentos de evaluación y de toma de decisión. Lo anterior implica incorporar enmiendas a las bases de concursos de ingreso a las Municipalidades, el que entre otras materias deberá considerar:

1. Incorporar a la evaluación los aspectos sicológicos, de aptitudes y s físicos pertinentes al cargo, y
2. Establecer un marco nacional de ponderaciones de los parámetros que actualmente se consideran en la evaluación de los concursos, con el objeto de acotar la discrecionalidad.

Junto con consolidar la carrera funcionaria, se precisa incorporar en cargos de ***función estratégica*** una asignación de desempeño, equivalente al PMG anual para directivo municipal (Director(a), Jefe(a) de Departamento, Jefe(a) Sección u Oficina) y para profesional de funciones relevantes (Asesor Urbano, p.e.). Esta asignación se entrega contra convenio de desempeño el que es evaluable cada tres años y su no cumplimiento reiterado puede constituir causal de desvinculación. Así mismo su cumplimiento está ligado a los resultados de las calificaciones del funcionario.

* + 1. Actualización del Sistema de Calificaciones:

Otro aspecto asociado a la dimensión de fortalecimiento del recurso humano municipal, lo constituye la actualización del sistema de calificaciones del personal, que considera:

1. Establecer a nivel municipal un Manual de funciones de carácter obligatorio y renovable cada dos años. Este manual es vinculante a las calificaciones y al convenio de Desempeño,
2. Acotar la cantidad de listas de calificación y restringir a un porcentaje menor las calificaciones máximas,
3. Asociar las calificaciones a los resultados del PMG.
	* 1. Sistema de Retiro:

Establecer un sistema permanente de retiro del personal municipal, que coherente con la normativa vigente establezca adicionalmente: i) Incentivo al retiro, ii) Retiro voluntario, ii) Programa municipal de acompañamiento para el retiro.

* + 1. Formación y Capacitación:

Vincular los sistema de: Desempeño, Calificaciones y de Mejoramiento de la Gestión, a los productos y certificaciones de la Academia de Formación y Capacitación (Ley 20.742).

* + 1. Asignación al mejoramiento de la Gestión (PMG).

Revisar la actual legislación del PMG municipal para homologarlo al que se aplica a nivel central, tanto en sus dimensiones a evaluar, como respecto del organismo que evaluará su resultado anualmente. Al homologarse con el sistema público cabe la posibilidad que un órgano externo al municipio estime su desempeño.

* 1. ORGANIZACIÓN INTERNA:

Dar facultades plena a los Alcaldes(as) para determinar su organización interna, estructura, y niveles de jerarquía, con el objeto de adecuar la organización municipal a la gestión de instrumentos tales como: Plan Regulador Comunal, Plan de Desarrollo Comunal u otros instrumentos que establezca la Municipalidad. Lo anterior cautelando el cumplimiento de las normas estatutarias sobre mantención de jerarquía y dignidad del cargo.

* 1. REMUNERACIONES:

Los niveles de remuneraciones, sus escalas y reajustabilidad son actualmente fijados a nivel nacional. Cabe revisar este régimen para ajustarlo a lógicas de descentralización asociados a atribuciones y competencias según tipología de municipalidad. Junto a ello evaluar la incorporación del régimen de negociación colectiva en el sector municipal.

En esta dimensión se establece que las remuneraciones municipales establecidas como TOTAL HABERES (según escala publicada por la CGR) sean homologablen al TOTAL HABERES del grado correspondiente en la Escala Única de Sueldos (sector público).

Para facilitar la ampliación de la dotación y su profesionalización, así como para facultar a los Alcaldes(as) para que las Municipalidades establezcan su propia organización y cumplimiento de servicios garantizados, es adecuado modificar los límites de gastos en personal a las Municipalidades, tanto en los límites de gasto total, contrata y honorarios. Coherente con ello, el protocolo del 14 de noviembre establece nuevos límites: 40% gasto en personal, 40% gasto en contrata y 10% gasto en honorario.

**MODELO GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN MUNICIPAL**

1. **MODELO GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN MUNICIPAL**
2. PRESENTACIÓN:

El propósito de este documento es presentar de manera general, el foco de interés a abordar por la subcomisión **“Modelo De Gestión e Innovación Municipal[[6]](#footnote-6)”,** que tiene el encargo de recomendar a la Comisión Técnica Asesora Municipal las características de una “oferta de servicios municipales básicos universales, con estándares mínimos, que puedan a ser garantizados por las municipalidades a la comunidad”. Asimismo, un “Modelo de Gestión de la Calidad de Servicios Municipales que incorpore estos estándares mínimos” y un “Sistema de Evaluación y Acreditación que considere una nueva institucionalidad de carácter autónomo orientada a evaluar el cumplimiento de compromisos de gestión municipal y acreditar a las municipalidades que cumplan con los estándares definidos como garantía de calidad de los servicios prestados”.

En cada tema se ha intentado desarrollar un diagnóstico y una propuesta que busca dar respuesta a las principales necesidades planteadas. Por lo anterior, se entiende como un documento de trabajo en construcción y una primera aproximación destinada a generar el debate y reflexión necesaria para una propuesta definitiva.

1. GARANTÍA DE SERVICIOS MUNICIPALES CON ESTÁNDARES DE CUMPLIMIENTO

2.1. Diagnóstico:

De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, los municipios cuentan con funciones privativas (artículo 3º LOCMUN)[[7]](#footnote-7) y compartidas (artículo 4º de la LOCMUN) [[8]](#footnote-8).

En este sentido se entiende las “funciones” como “ámbitos de responsabilidad que le son asignados por ley al municipio”, y servicios, a “todo lo que hace en general el municipio para el cumplimiento de esas funciones”.

En el marco de sus atribuciones, las municipalidades cuentan además con las denominadas “atribuciones no esenciales” que le confieren las leyes, donde los municipios actúan como ejecutores de las políticas del gobierno central. En esta condición le son definidos los aspectos generales de estos servicios por el gobierno central, quedando en las municipalidades los modos específicos de provisión de estos servicios[[9]](#footnote-9).

Muchos de los servicios que ofrecen los municipios operan en la lógica del agente – principal, en tanto éstos son encomendados a agenciar diversos programas desde organismos del nivel central, que operan con el rol del principal. De este modo, en la actualidad existe un sistema de “agenciamiento municipal” de políticas y programas nacionales que deriva en prestaciones de servicios a nivel comunal y cuya expresión desde el punto de vista presupuestario, se observa a través de transferencias y glosas identificadas en la Ley de Presupuestos.

Diversos estudios han tratado de generar una “suerte de mapeo” de los servicios municipales e identificar algunas variables para aproximarse a estimar estándares cantidad y calidad. Los primeros referidos al número de prestaciones mínimas que debiera cumplir un municipio en relación a su población, y los segundos referidos a las características, atributos específicos y obligatorios de los servicios. Sin embargo, aún está pendiente el hacer efectiva la decisión de estimar la oferta básica de servicios municipales a garantizar y cómo hacer efectiva una política pública que lo haga posible.

La SUBDERE cuenta con información actualizada respecto de la distribución de recursos, según ingresos y gastos, en que derivan los principales servicios otorgados a la comunidad. En un reciente reporte del SINIM, en cruce con la tipología municipal – comunal considerada para la distribución del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM), se observó que **vía ingresos (propios permanentes) los tres principales servicios en casi la totalidad de categorías de esta tipología se presenta en:**

1. **Patentes Comerciales de Beneficio Municipal;**
2. **Participación en impuesto territorial (art. 37 dl 3063); y**
3. **Permisos de Circulación de Beneficio Municipal.**

A su vez los servicios que se identifican con mayor peso relativo en el presupuesto municipal vía el **gasto presupuestario, son:**

1. **Servicios de aseo;**
2. **Electricidad; y**
3. **Mantención de jardines (ver anexo N° 1).**

El Programa de Gobierno se propone estudiar la “constitución de un conjunto básico de servicios municipales que puedan ser garantizados desde el Estado con determinados niveles de calidad, que sean sujeto a indicadores objetivos auditables, que permitan romper con inequidades territoriales y sociales que afectan a los habitantes de las distintas comunas[[10]](#footnote-10). La identificación de esta oferta básica de servicios debe ser provista por todas las municipalidades del país con estándares de calidad equivalentes, a fin de contribuir a garantizar un mínimo de equidad territorial en el acceso a servicios.

Desde esta perspectiva, el enfoque del Estado garante de derechos lleva implícito el que éstos puedan ser exigidos por el ciudadano, lo que conlleva a revisar, evaluar y mejorar la capacidad existente en los distintos niveles de organización del Estado – en este caso desde el nivel municipal –para proveer los servicios con estándares equivalentes en todos los territorios del país.

En otras palabras, para que el derecho sea efectivo, los servicios deben tener estándares de accesibilidad, oportunidad y calidad equivalentes. Para que ello ocurra deben existir recursos financieros, de infraestructura y capital humano aptos en cada municipio. En consecuencia, la implementación de una “oferta básica de servicios” supone identificar los estándares de dicha canasta, y las condiciones mínimas de tipo financiero, infraestructura y capital humano que posibiliten su provisión, de acuerdo a los estándares previamente definidos[[11]](#footnote-11).

De acuerdo a la ley los municipios están obligados a cumplir, al menos, con la totalidad de sus funciones privativas, que según lo observado en un reporte de marzo de 2015 realizado por la SUBDERE, corresponden justamente a los servicios que demandan mayores esfuerzos financieros. Por otra parte, y dada la heterogeneidad de las comunas y sus municipalidades en Chile, estas consideraciones llevan a plantearse la necesidad de estimar las brechas existentes entre municipios para poder concurrir en el cumplimiento de sus funciones, identificando en ello estándares mínimos de cumplimiento en una oferta universal de servicios municipales que sea garantizada a la ciudadanía.

Sobre este tema, la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y Desarrollo Regional[[12]](#footnote-12) (Comisión) recomienda en su informe final, lo siguiente: “… Incorporar Servicios Municipales Garantizados (SEMUG)”, mediante la “devolución” a los municipios de los montos de exención del impuesto predial*[[13]](#footnote-13),* teniendo como contraparte la posibilidad de demandar de las Municipalidades resultados concretos y medibles de impacto social de los programas a que se destinan estos nuevos recursos…” (ver anexo N° 2).

La propuesta apunta a que los municipios puedan garantizar a los ciudadanos una oferta de servicios universales en competencias exclusivas, con estándares específicos y exigibles posibilitados por una transferencia de recursos – o devolución– sobre la base de una evaluación trianual de cumplimiento de los estándares mínimos. Según la Comisión esta evaluación trianual, debería llevarse a cabo por la vía de un panel de expertos tripartito compuesto por la Asociación de Municipalidades más representativa, la agrupación de universidades regionales y SUBDERE.

Las Áreas de Servicios Municipales Garantizados debieran ser definidas en función una tipología de municipios que considere capacidades instaladas, y ratificadas en el primer pacto por el panel de expertos.

2.2. Propuesta:

Se presenta, a continuación una propuesta de servicios municipales de impacto universal, a considerar para una primera generación de SEMUG, que pueden organizarse en el ámbito del desarrollo comunitario: Recolección de Basura, Áreas Verdes, Iluminación, Veredas, Calles, Señalética, Apoyo Seguridad Ciudadana, Programas Sociales, Áreas Recreativas/ Deportivas, y Oferta Cultural.

Asimismo, se debieran considerar los servicios que más impactan en la recolección de ingresos municipales tales como: Patentes Comerciales de Beneficio Municipal; Participación en impuesto territorial (art. 37 dl 3063); y Permisos de Circulación de Beneficio Municipal.

1. NUEVO MODELO DE GESTIÓN PARA LA GARANTÍA DE SERVICIOS MUNCIPALES (A MEDIANO PLAZO).

3.1. Diagnóstico:

Desde el punto de vista de los modelos de gestión, la SUBDERE ha abordado la provisión de servicios a la comunidad desde el enfoque de la calidad y los modelos de gestión de excelencia. Desde el año 2007, SUBDERE puso a disposición de los municipios un Modelo de Gestión de la Calidad de los Servicios Municipales**[[14]](#footnote-14)**, cuyos principios se orientan a instalar una cultura de mejoramiento continuo al interior de la gestión municipal, resguardando la autonomía y diversidad municipal.

Mediante una metodología flexible se ha buscado instalar prácticas en la gestión municipal que como resultado principal se expresan en mejoras a la calidad de los servicios y satisfacción de usuarias y usuarios. Mediante sucesivos ciclos de mejora, son abordados distintos procesos conducentes a la entrega de servicios, con un enfoque sistémico, de integralidad y complementariedad de la gestión, enfocándose en resultados que se expresan en la satisfacción usuarios u usuarias - ciudadanas/os respecto de los servicios recibidos.

Bajo este enfoque de trabajo, se ha orientado a los municipios a trabajar en torno a cinco categorías de servicios municipales, a saber: desarrollo comunitario, servicios a la comunidad, tránsito y transporte, administración y finanzas y servicios estratégicos. Para cada una de estas categorías se definieron servicios específicos, sumando un total de 15 servicios específicos posibles de ingresar al Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales señalados a continuación[[15]](#footnote-15).

• Desarrollo Comunitario: Desarrollo de Organizaciones Comunitarias, Gestión de Subsidios y Becas Estatales y Apoyo para la Postulación a la Vivienda, Intermediación Laboral, Entrega de Subsidios y Beneficios Municipales

• Servicio a la Comunidad: Entrega y Supervisión de Permisos de Obras, Extracción y Disposición de Residuos Domiciliarios, Control de Zoonosis, Mantención de Áreas Verdes, Mantención del Alumbrado Público, Aseo de Vías Públicas.

• Tránsito y Transporte: Entrega y Renovación de Licencias de Conducir, Entrega y Renovación de Permisos de Circulación, Mantención de la Señalización Vial.

• Administración y Finanzas: Entrega de Patentes Municipales

• Servicios Estratégicos: Otros servicios directamente relacionados con la estrategia de desarrollo comunal.

El Departamento de Fortalecimiento Municipal encargó una evaluación externa de los programas de Calidad y la actualización del modelo, pensando en incorporar elementos de gestión no considerados en él y que expresan nuevas necesidades de contexto y énfasis de políticas de gobierno; por ejemplo, la incorporación de la participación ciudadana y transparencia en la gestión municipal, gestión de la innovación, etc. y la consideración de estándares de cumplimiento mínimos a considerar en la prestación de servicios a la comunidad.

3.2. Propuesta

Se propone contar con un Modelo de Gestión orientado a garantizar Servicios Municipales con estándares mínimos de cumplimiento. Para ello se adecuará el actual Modelo de Calidad de Servicios y Modelo de Mejoramiento Progresivo de la Calidad en un solo modelo, incorporando los estándares que serán precisados al efecto. En este último aspecto, la actualización de dicho modelo incorporará en sus elementos de gestión precisiones de estándares a cumplir, como dar garantía de la prestación de servicio a partir de los estándares definidos, y a partir de ello, continuar con el ciclo de mejora de estos servicios, teniendo como base los estándares SEMUG.

1. MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL, INCENTIVOS, CERTIFICACIÓN, ACREDITACIÓN: CREACIÓN DE NUEVA INSTITUCIONALIDAD

4.1. Diagnóstico

Desde el punto de vista de los incentivos al mejoramiento de la gestión municipal, los principales los esfuerzos radican en la instalación de procesos de evaluación de compromisos institucionales, mediante Programas de Mejoramiento de la Gestión Municipal (PMGM – Ley 19.803) asociados a incentivos económicos. Los PMGM consideran metas de gestión que de acuerdo a su cumplimiento, se entrega un incentivo económico equivalente a un porcentaje de la remuneración percibida por los funcionarios municipales[[16]](#footnote-16), incrementable desde un 20% a partir del año 2014 hasta un 30,6% el año 2016. Este incentivo es aprobado por el concejo municipal y por ende, su validez queda relativizada a la exclusiva responsabilidad y control municipal.

Por otra parte, las municipalidades cuentan con un Fondo de Incentivo de la Gestión Municipal (FIGEM) administrado por SUBDERE, que se distribuye según un ranking construido en base a indicadores y a una tipología municipal que identifica cinco segmentos de municipios[[17]](#footnote-17). Los recursos de este fondo se conciben sólo para inversión.

En cuanto a los procesos de certificación, las experiencias son menores y reducidas a un número pequeño de municipios y vinculadas a la certificación externa vía Norma ISO. Cabe señalar, que la generalidad de estos casos de certificación, son de iniciativa municipal y corresponde a municipios con mayor holgura financiera debido a que cada proceso de certificación es considerado un proceso oneroso.

Sobre este aspecto, una evaluación de los programas de Calidad de la Gestión Municipal encargada recientemente por el Departamento de Fortalecimiento Municipal[[18]](#footnote-18), analiza en su segundo informe, respecto de la viabilidad de instaurar una Norma Chilena, o alternativamente una ISO 9001, para certificar estándares de Servicios Municipales Garantizados, frente a la alternativa de continuar con el Modelo de Gestión de Calidad de Servicios, basado en el Modelo Chileno de Excelencia. Sobre el punto plantea que, si bien la alternativa de certificación bajo norma chilena o ISO es posible, dada su contribución al aseguramiento en el cumplimiento de determinados requisitos, concluye que es un instrumento rígido, de alto costo, focalizado sólo en aspectos parciales y concretos. Continua planteando, que este tipo de instrumentos contienen un concepto de calidad estático basado sólo en productos y por tanto carece de una mirada de integral para el mejoramiento de la gestión municipal, lo que si aporta el modelo de excelencia.

Sobre lo mismo concluye que si bien una Norma Chilena o una ISO podrían demostrar la calidad de los Servicios Municipales, el Modelo de Excelencia que se ha venido considerando, cumple el mismo propósito además de otras externalidades positivas como el abordaje del liderazgo, gestión de personas, finanzas, información y de manera especial la relación y la medición de la satisfacción de los usuarios y usuarias (Op. Citt. pág. 66 a la 71).

Desde la perspectiva de la acreditación, los esfuerzos han sido principalmente desde SUBDERE para impulsar un Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales, a partir de propuestas que buscan crear una nueva institucionalidad, de carácter autónomo, orientada a validar los avances de las municipalidades en el proceso de mejora continua de prestación de sus servicios y que permitiera ir acreditando en una gradiente de niveles.

Se requiere revisar la arquitectura de dicho sistema[[19]](#footnote-19) se diseñó para una primera etapa, con una Comisión Asesora Ministerial y una Secretaría Ejecutiva, no alcanzando a ser tramitado el Proyecto de Ley que creaba la Comisión Nacional de Acreditación de la Calidad de los Servicios Municipales. De esta arquitectura propuesta, sólo alcanzó a operar la Secretaría Ejecutiva, la que tuvo corta vida debido a los cambios en las prioridades de gobierno de la administración Piñera.

Este enfoque de acreditación debe ser evaluado y analizado paralelamente con la experiencia de los gobiernos regionales, instancias subnacionales de gobierno que al igual que los municipios transitan por un proceso que los desafía a avanzar hacia mayores grados de autonomía, bajo la verificación de una buena gestión y buen uso de los recursos.

Coherente con ello, la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización plantea, que esta experiencia del nivel municipal debe ser puesta en perspectiva y de manera conjunta con la experiencia de los modelos de gestión de calidad de los Gobiernos Regionales, cuyos principales logros se expresan en la generación mejoras de la gestión institucional y de prestación de servicios. Se reconoce la necesidad de una institucionalidad formal que sustente dichos procesos de mejoras y que ocupe de fomentar mejoras a la gestión subnacional, mediante la entrega y actualización de metodologías, evaluación, acreditación, supervigilancia, etc.

1. SISTEMA DE FORMACIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

Se requiere un Sistema de Formación permanente orientado a funcionarios municipales, haciendo extensiva esta formación a alcaldes y concejales en una condición de apresto en materias de alta gerencia pública, buscando mejorar la gestión municipal y la calidad de los servicios municipales (SEMUG) con alto impacto en la comunidad.

Promover una Escuela de Formación Continua Municipal: Generar una instancia permanente de capacitación de transferencias de Competencias y Capacidades en materias de gestión municipal, derivando desde la formación general que hoy impulsa la Academia (gestores y diplomados), hacia una entidad pública e independiente que entregue competencias específicas y aplicadas para el mejor desempeño de los funcionarios y vincularlo a la carrera funcionaria.

El actual gobierno tiene el compromiso de avanzar en el proceso de descentralización del Estado, lo que supone, entre otras materias, el traspaso de competencias desde el nivel central del Estado a los Gobiernos Regionales y la modernización de las municipalidades, para lo que se necesita fortalecer las capacidades del capital humano de la institucionalidad pública regional y local, para un eficiente desempeño de sus competencias.

En esta línea la Academia de Capacitación Regional y Municipal**[[20]](#footnote-20)**, de la SUBDERE, tiene proyectado fortalecer el capital humano municipal en la perspectiva de abordar el doble desafío que hoy enfrenta. En primer lugar, aumentar los niveles de profesionalización de la dotación municipal, que hoy compuesta en un alto porcentaje (sobre el 70%) por funcionarios no profesionales, y, en segundo lugar, de implementar un sistema que permita certificar las competencias de cargos que son propios del quehacer municipal. Para estos efectos, se han diseñado una serie de instrumentos que permitirían avanzar en estas dos direcciones, entre los que se cuentan el Fondo Concursable de Formación de Funcionarios Municipales, que entregará recursos para financiar carreras técnicas y profesiones, diplomados y pos títulos; y, un Sistema de Certificación de Competencias Laborales Municipales, que está en proceso de diseño conjuntamente con Chile Valora.

Para el cumplimiento de estos objetivos en forma eficiente se requiere realizar, entre otras, acciones que permitan:

• Detectar necesidades de capacitación, preferentemente a partir de la identificación de brechas del personal de las municipalidades, respecto de las competencias requeridas para el desempeño de una función pública eficiente, eficaz y pertinente.

• Elaborar planes y programas de capacitación y formación para funcionarios municipales, con énfasis en las dimensiones territorial, social y económica de las comunas.

• Desarrollar estudios e investigaciones sobre el capital humano a nivel de las municipalidades.

1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
2. BACHELET, Michelle. “Programa de Gobierno 2014 – 2018”.
3. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL “Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo”. Octubre de 2014.
4. SUBDERE, Guía N° 1 Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales. Año 2007
5. SUBDERE: MILOVIC Héctor, SALAMANCA Fernando y otros. “Evaluación en profundidad del Programa de Gestión de Calidad de Servicios Municipales y el Programa de Mejoramiento Progresivo de la Calidad de la Gestión Municipal 2007-2014”. Año 2015.
6. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCMUN)
7. SUBDERE: IRARRÁZAVAL, Ignacio. “Determinación de funciones de costo por tipo de provisión de servicios municipales y su financiamiento”. 2001
8. VALDÉS, María Trinidad y VALDIVIESO, Gonzalo “Agenciamiento local de las políticas nacionales”: ¿colaboración o imposición?
9. BERNSTEIN, Felipe e INOSTROZA, José. “Modernización Municipal y un sistema de evaluación de su gestión”. Año 2013
10. Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación. Manual de Elaboración de Cartas de Servicios. 2004
11. http://www.aeval.es/es/la\_agencia/presentacion/: AGENCIA DE EVALUACIÓN Y CALIDAD
12. http://map.gob.do/: MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA REPUBLICA DOMINICANA.

**ANEXO Nº 1: PESO RELATIVO DE SERVICIOS MUNICIPALES SEGÚN INGRESOS Y GASTOS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL[[21]](#footnote-21)**

1. Servicios Municipales Que Generan Mayores Ingresos:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Segmento | Servicio 1 | N° Comunas | Servicio 2 | N° Comunas | Servicio 3 | N° Comunas |
| 1 | Patentes Comerciales de Beneficio Municipal | 25 | Participación en impuesto territorial (ART. 37 DL 3063) | 22 | Permisos de Circulación de Beneficio Municipal | 13 |
| 2 | Patentes Comerciales de Beneficio Municipal | 19 | Participación en impuesto territorial (ART. 37 DL 3063) | 17 | Otros Derechos | 17 |
| 3 | Patentes Comerciales de Beneficio Municipal | 24 | Participación en impuesto territorial (ART. 37 DL 3063) | 17 | Permisos de Circulación de Beneficio Municipal | 20 |
| 4 | Patentes Comerciales de Beneficio Municipal | 44 | Participación en impuesto territorial (ART. 37 DL 3063) | 25 | Permisos de Circulación de Beneficio Municipal | 29 |
| 5 | Participación en impuesto territorial (ART. 37 DL 3063) | 28 | Permisos de Circulación de Beneficio Municipal | 34 | Otros Derechos | 25 |

1. Servicios Municipales Que Generan Mayor Gasto

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Segmento | Servicio 1 | N° Comunas | Servicio 2 | N° Comunas | Servicio 3 | N° Comunas |
| 1 | Servicios de Aseo | 42 | Servicios de Mantención de Jardines | 22 | Electricidad | 25 |
| 2 | Servicios de Aseo | 29 | Electricidad | 23 | Servicios de Mantención de Jardines | 16 |
| 3 | Servicios de Aseo | 31 | Electricidad | 30 | Servicios de Mantención de Jardines | 22 |
| 4 | Electricidad | 41 | Electricidad | 38 | Servicios de Mantención de Jardines | 24 |
| 5 | Servicios de Aseo | 45 | Electricidad | 41 | Servicios de Mantención de Jardines | 20 |

**ANEXO Nº2: SERVICIOS PROPUESTOS POR LA COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA DESDENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL TRIENIO 2015-17:**

|  |  |
| --- | --- |
| **Servicio** | **Estándar** |
| Pavimentación de calzadas, veredas y su mantenimiento  | Establecer máximo de meses para reparación |
| Señaléticas de tránsito, calles y demarcación  | 80% zona urbana consolidada |
| Áreas verdes, recreativas y deportivas abiertas a la comunidad  | Establecimiento de parámetros de mts2 por habitante |
| Iluminación de calzadas  | Definición de separación en metros en zonas urbanas y rurales |
| Recolección de basura  | Definición de frecuencia en zonas urbanas y rurales |
| Lavado de calles  | Frecuencia semanal en las comunas con alertas ambientales |
| Reciclaje organizado de la generación de desechos  | Por ejemplo de al menos el 15%. |
| Sistema de recolección de escombros | Por macro barrios consolidados de al menos cinco mil habitantes |
| Programa de control de población animal y tenencia responsable |  |
| Programas culturales y educativos públicos  | 10 horas mensuales de actividad por cada mil habitante verificables |
| Oficinas sociales de subsidios, ayuda social y desarrollo comunitario | Al menos el 10% del presupuesto municipal total |
| Programas sociales de prevención del delito que cubran un porcentaje de población vulnerable |  |
| Política de género y desarrollo de la mujer en el ámbito laboral con metas explícitas |  |
| Programa de actividad deportiva recreativa y competitiva  | Oferta permanente de al menos un número determinado de disciplinas |

Fuente: Comisión Asesora Presidencial, para la Descentralización Y Desarrollo Territorial De Chile

**PARTICIPACIÓN MUNICIPAL**

1. **ESTADO DEL ARTE EN PARTICIPACIÓN MUNICIPAL**
2. **ANTECEDENTES**

El compromiso de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) con el Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet, se traduce en la promoción de un concepto de participación amplio y exigente, que apunta a abrir espacios para que los ciudadanos de todo nuestro territorio, puedan influir efectivamente en las decisiones sobre políticas públicas. Se trata de superar los niveles meramente informativos y consultivos para instalar mecanismos de consulta efectiva, decisión y control social sobre las políticas públicas de los niveles subnacionales de gobierno.

Ello en el entendido que en la medida que se generan espacios de participación efectivos, reales y vinculantes, se fortalece la sociedad y su democracia, se vitaliza la ciudadanía y se sientan las bases para una distribución más equitativa del poder de decisión sobre los asuntos públicos.

En tal escenario cobra relevancia el rol de los municipios, entendiendo que es a través de este servicio público que las personas acceden al espacio de las políticas públicas, toda vez que la municipalidad representa al estado en el territorio local, en el cual se desenvuelve y ocurre la vida de las personas y de las comunidades. Por tanto es de vital importancia, dotar a los municipios de herramientas que permitan que los ciudadanos se acerquen a los procesos de toma de decisiones, en el ámbito de lo público, para hacer pertinentes las soluciones a los problemas que se presentan en las comunidades y contribuir a los procesos de desarrollo local, considerando sus aportes, opiniones e ideas.

La participación ciudadana en el ámbito municipal se encuentra regulada por distintas cuerpos legales, normativos e instructivos que se detallan a continuación:

* LOCMUN, Capítulo IV Participación Ciudadana.
* Ley N°20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.
* Ley N°19.418, de juntas de vecinos.
* Ley N°20.285 sobre acceso a la información pública.
* Código Civil, Título XXXIII del Libro I.
* Instructivo Presidencial para la participación ciudadana en la gestión pública. (Gab. Pres. N° 007 del 6 de agosto de 2014).
* Ordenanzas municipales de participación ciudadana
* Reglamento de los COSOC

El propósito de este documento es orientar el trabajo que desarrollará la comisión de participación en los próximos meses y tiene su foco puesto en el rol del municipio en la promoción y recepción de los procesos de participación ciudadana en el entorno local.

1. **DIAGNÓSTICO**

El Programa de Gobierno y el Protocolo de Acuerdo para la Modernización del Sistema Municipal coinciden en poner énfasis en mejorar la legislación que establece los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil. El primero de ellos, propone establecer como política pública los Fondos Concursables y presupuestos participativos; ampliar el ámbito de acción de las Oficinas de Información y Reclamos; y mejorar la regulación sobre consultas ciudadanas y plebiscitos.

El Protocolo considera, también, entregar mayores facultades, atribuciones y responsabilidades al Concejo Municipal.

El escenario legal que contextualiza el rol que las municipalidades deben jugar en materias de participación ciudadana está definido en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCMUN), no obstante, se debe tener en consideración que la Ley N°20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública de fecha 16 de febrero de 2011, introduce cambios en estas materias.

Estas modificaciones establecen, en relación con los órganos municipales que canalizan la participación de los ciudadanos, la obligación de habilitar y mantener en funcionamiento una oficina de informaciones, reclamos y sugerencias abierta a la comunidad (OIRS) y crear el Consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil (COSOC), que reemplaza al Consejo económico y social comunal (CESCO).

Adicionalmente, establece la obligación de las municipalidades de dictar un Reglamento que regule la integración, organización, competencia y funcionamiento del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil. Como también determina que las municipalidades deberán incorporar modificaciones a la ordenanza de participación del municipio.

La Ley N°20.500, señala que la ordenanza de participación describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros.

Finalmente, se debe considerar el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana plantea la integración transversal del enfoque de participación ciudadana en toda política pública sectorial de los órganos de la Administración del Estado.

1. **DIMENSIONES ANALIZADAS**

La determinación del estado del arte en materia de participación que se hace a continuación se desarrolla en relación con entrevistas a informantes claves de la SUBDERE[[22]](#footnote-22) y a la revisión de los estudios que se señalan a continuación:

1. “Análisis del Cumplimiento de la Ley N°20.500 por las municipalidades. Informe Preliminar”, elaborados por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2014[[23]](#footnote-23).
2. “Análisis del Cumplimiento de la Ley N°20.500 por las municipalidades. Informe Final”, elaborado por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2014.
3. “Informe Encuestas de Participación Ciudadana – Consejo para la Transparencia (CPLT) y SUBDERE”, 2014.
4. “Informe Encuesta Participación Ciudadana en la Gestión Municipal”, SUBDERE 2014.
5. Resultados: Encuesta de Participación Ciudadana en la Gestión Municipal, Grupos Focales y Cuestionario de Participación Ciudadana SUBDERE, 2014.
6. Revisión de las páginas de transparencia activa de las 345 municipalidades del país. Departamento de Fortalecimiento Municipal, Subdere 2015.
	1. **Órganos, mecanismos e instrumentos de participación comunal.**
		1. **Implementación de mecanismos establecidos en la legislación vigente.**

Como se señaló anteriormente la legislación vigente dota, a las municipalidades, de estructuras organizacionales, normas, reglamentos e instrumentos para abordar la participación de los ciudadanos en los distintos ámbitos de competencia municipal. De la revisión de los estudios realizados por la SUBDERE, y la Dirección de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, se obtuvieron los resultados que se grafican en el cuadro síntesis siguiente:

|  |  |
| --- | --- |
| **Medidas Implementadas por las Municipalidades** | **Porcentaje Municipalidades** |
| **SI** | **NO** | **S/I** |
| Reglamento Dictado (DOS-sitios de transparencia). | 56.2%(73/130)\*100 | 9.2%(12/130)\*100 | 34.6%(45/130)\*100 |
| Reglamento Dictado (encuesta DOS). | 97.7% (210/215)\*100 | 2.3%(5/215)\*100 |  |
| COSOC Constituido (SUBDERE, 2015) | 84.93%(293/345)\*100 | 10,1%(35/345)\*100 | 4,9%(17/345)\*100 |
| Ordenanza Actualizada (SUBDERE, 2015) | 82.1%(283/345)\*100 |  | 17.9%(62/345)\*100 |

La información disponible respecto de la dictación del reglamento presenta dispersión, por lo que no se puede determinar con claridad el número de municipalidades que cuentan con él.

El levantamiento realizado por el Dpto. de Fortalecimiento Municipal de la SUBDERE nos proporciona mayor claridad respecto de la conformación de los COSOC que se encontrarían constituidos en aproximadamente el 85% de las municipalidades del país. De igual manera, precisa el número de municipalidades que han dictado la ordenanza de participación municipal, alcanzando las 283 municipalidades lo que equivale a un 82.1 % de ellas.

En relación con la constitución de las Oficinas de información y Reclamos (OIRS), la revisión realizada por la SUBDERE, muestra que estas se han constituido en 289 municipalidades.

* 1. **Instrumentos de participación que actualmente ocupan los municipios.**

La encuesta de participación ciudadana, realizada por el Consejo para la Transparencia (CPLT) y la SUBDERE, en al año 2014, muestra que, a juicio de los funcionarios municipales entrevistados, los mecanismos utilizados para la participación de los ciudadanos son diversos y muy disimiles. Entre los mencionados como de utilización más frecuente, se encuentran las Audiencias con el Alcalde, los COSOC, las OIRS, los Pladecos y los Presupuesto Participativos, los Fondos Concursables y los cabildos. Entre aquellos que son mencionados con menor frecuencia se encuentra el Concejo Municipal, las cuentas públicas, los plebiscitos, las consultas ciudadanas y las encuestas.

* 1. **Asistencia técnica en materia de participación ciudadana.**

En años anteriores, la Subsecretaría implementó programas de asistencia técnica para la puesta en marcha de experiencias de Presupuestos Participativos Locales y Cartas Ciudadanas Municipales, ofreciendo apoyo metodológico y traspaso de capacidades a funcionarios municipales de alrededor de 150 comunas del país. Cabe señalar que dos comunas que en la actualidad presentan una sólida gestión municipal participativa, como son La Serena y San Antonio, han sido parte de los procesos de apoyo metodológico de la SUBDERE en ambos instrumentos de participación ciudadana, contribuyendo a involucrar a los ciudadanos de estas comunas, en procesos de toma de decisiones sobre presupuesto comunal y mejoramiento de la calidad de servicios municipales.

Se debe hacer presente que el foco principal del trabajo desarrollado por SUBDERE ha estado en apoyar la instalación de los mecanismos e instrumentos que señalan los distintos cuerpos normativos para las municipalidades.

1. **PROPUESTAS TEMÁTICAS**
	1. **Materias Normativas**
		1. PROYECTO DE LEY SOBRE PLEBISCITOS Y CONSULTAS DE CARÁCTER COMUNAL, cuyo propósito es apoyar a los municipios para que incorporen nuevos modelos de gestión de gobernanza local que sumen la participación de la ciudadanía en la gestión municipal. Este proyecto se encuentra presentado al Congreso en el gobierno pasado, se debe verificar si será reformulado, y si se continuará con su tramitación.
		2. Modificación de la Ley N°20.500 que regula los COSOC en el espacio local, en materias de funcionamiento y conformación de los mismos. Al menos se destacan dos elementos fundamentales que deben ser contemplados, como resultado de la implementación de esta Ley en el espacio local: a) Que este órgano de representación ciudadana sea actualmente presidido por el alcalde; b) Que las elecciones de dirigentes de organizaciones funcionales y territoriales sean certificadas o calificadas por el Tricel regional, para que puedan ser parte de los respectivos COSOC comunales. Como antecedentes a esta reformulación, en el marco del convenio con SEGEGOB se está efectuando una consulta a los funcionarios municipales y a expertos respecto de la implementación de las leyes N°20.500 y N°19.418.
		3. Reglamento de funcionamiento de los COSOC y Revisión y propuesta de ordenanza municipal tipo de Participación Ciudadana.
	2. **Implementación de Mecanismos Institucionales de Participación**
		1. **Fortalecer la implementación de los mecanismos institucionales de participación ciudadana existentes, en las municipalidades**. Como se puede observar en el diagnóstico la adopción, por parte de los municipios, de la institucionalidad de la que los dota la normativa vigente es acotada, por lo que se requiere reforzar su implementación para que la ciudadanía pueda encontrar en el municipio un referente para encauzar sus demandas.
		2. **Generar capacidades en los funcionarios municipales para que impulsen procesos de participación ciudadana desde los municipios.** La participación ciudadana exige a las municipalidades, además de contar con los mecanismos institucionales, funcionarios municipales que conozcan los mecanismos existentes y aumenten sus destrezas para promover y recepcionar las demandas que provengan de las organizaciones sociales y de los ciudadanos.
		3. **Generar alianzas con organismos públicos para fortalecer y orientar los mecanismos de participación a nivel municipal.** La promoción de la participación ciudadana requiere la acción conjunta de distintos organismos públicos que desde distintos puntos de vista aborden esta temática.
	3. **Instrumentos de Participación utilizados por las Municipalidades.**

Evaluar la utilización de los instrumentos de participación ciudadana utilizados por las Municipalidades (Fondos Concursables, Presupuestos participativos, etc.).

**DOCUMENTOS Y ESTUDIOS EN CURSO**

Presentaciones y documentos disponibles, que serán enviados al **Comité Técnico Asesor Municipal** (CTAM).

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. “Towards Convergence and a Green Growth Agenda in Chile Ehtisham Ahmad”. Marzo 2015.
2. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. “Reflexiones sobre el diseño de la descentralización en Chile”. Marzo de 2015.
3. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. “Transferencia a los Gobiernos Municipales en Chile”. El caso del Fondo Común Municipal. Marzo de 2015.
4. SUBDERE. “Términos Técnicos de Referencia para el estudio OCDE - Fortalecimiento de la Gobernabilidad Multinivel, centrada en la Reforma Municipal”. Diciembre 2014.
1. Comisión de Responsabilidad Fiscal Municipal Subdere. Este capítulo del documento ha sido construido sobre la base de partes del informe “Estudio de la Situación financiera de los Municipios Chilenos”, construido con la participación del BID y la Cooperación española, y textos de Samuel Garrido). [↑](#footnote-ref-1)
2. SAN MARTÍN INZUNZA, Héctor; Accountability y transparencia en la gestión pública: una propuesta; Revista Horizontes empresariales, Universidad del Bío Bío año 7 N° 1 mayo 2008. [↑](#footnote-ref-2)
3. ZALAQUETT, José y MUÑOZ, Alex, Editores; Transparencia y probidad pública, estudios de caso en América Latina; Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile; 2008, pág. 10. [↑](#footnote-ref-3)
4. ZALAQUETT, José y MUÑOZ, Alex, Editores; Op. cit. [↑](#footnote-ref-4)
5. NIEVES-LÓPEZ, José; Modernización del estado y de la administración pública en Colombia, la política pública de rendición de cuentas social y el fortalecimiento de la democracia; Revista Justicia Juris, Vol. 9 N° 1. Colombia. Pág. 71 [↑](#footnote-ref-5)
6. Se propone que el nombre de la Comisión sea revisado y modificado de acuerdo al foco de interés, esto es, “Modelo de Gestión y Sistema de Acreditación de Servicios Municipales Garantizados” [↑](#footnote-ref-6)
7. a) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales; b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes; c) La promoción del desarrollo comunitario; d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo, y f) El aseo y ornato de la comuna. [↑](#footnote-ref-7)
8. a) La educación y la cultura; b) La salud pública y la protección del medio ambiente; c) La asistencia social y jurídica; d) La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo; e) El turismo, el deporte y la recreación; f) La urbanización y la vialidad urbana y rural; g) La construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias; h) El transporte y tránsito públicos; i) La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes; j)El apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Constitución Política; k) La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y l) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local. [↑](#footnote-ref-8)
9. SUBDERE. Departamento De Fortalecimiento Municipal. “Op. Citt”. [↑](#footnote-ref-9)
10. PRESIDENTA MICHELLE BACHELET. “Programa de Gobierno 2014 – 2018”. [↑](#footnote-ref-10)
11. SUBDERE. DEPARTAMENTO DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL. Términos Técnicos de Referencia “Estudio de identificación del conjunto básico de servicios municipales para la equidad territorial y social con estándares de calidad garantizados”. Enero de 2015. [↑](#footnote-ref-11)
12. COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL “Propuesta de

Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo”. Octubre de 2014. [↑](#footnote-ref-12)
13. Datos oficiales sitúan en $500.000 millones de pesos los montos hoy exentos de pago de contribuciones, los que debieran traspasarse para el cumplimiento municipal de estas garantías explícitas. Se plantea como un proceso incremental a partir de los actuales $50 mil millones que se devuelven en un lapso de cinco años (2015-2020), lo que se armoniza con la mejor recaudación municipal por su rol en actualizar el catastro. [↑](#footnote-ref-13)
14. Diseñado en conjunto con ChileCalidad, la Asociación Chilena de Municipalidades y la ASEMUCH. [↑](#footnote-ref-14)
15. Fuente: SUBDERE, Guía N° 1 Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales. [↑](#footnote-ref-15)
16. Considera un componente base, incentivo por gestión institucional, incentivo de desempeño colectivo (o individual, si correspondiere). Año 2014 = 20%, año 2015 = 25,3% de remuneraciones y año 2016 = 30,6% de remuneraciones. [↑](#footnote-ref-16)
17. Indicadores considerados y Tipología FIGEM. [↑](#footnote-ref-17)
18. SUBDERE: MILOVIC Héctor, SALAMANCA Fernando y otros. “Evaluación en profundidad del Programa de Gestión de Calidad de Servicios Municipales y el Programa de Mejoramiento Progresivo de la Calidad de la Gestión Municipal 2007-2014”. Año 2015. [↑](#footnote-ref-18)
19. **Comisión Asesora Ministerial:** Mediante el Decreto Ley N° 235, de 07 de abril de 2009 se creaba la Comisión Asesora Ministerial que sería presidida por quien ejerciera el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo y estaría conformada por un representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda; Asociación Chilena de Municipalidades, y; Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile. Estaría conformada además por tres académicos de las universidades del Estado o reconocidas por éste, que se encuentren acreditadas, elegidos por su trayectoria y contribución a la modernización del Estado y al perfeccionamiento de las políticas públicas en el país, quienes serán convocados por el Ministro del Interior.

**Secretaría Ejecutiva:** La Comisión se vincularía con las municipalidades adscritas al Programa a través de la Secretaría Ejecutiva. Sus principales funciones consistían en mantener informada a la Comisión sobre el funcionamiento del Programa, el Modelo de gestión de calidad de los servicios municipales y sus instrumentos; Ejecutar y dar cumplimiento a los acuerdos adoptados por la Comisión; Servir de instancia de coordinación del proceso de reconocimiento a la calidad de la gestión de los servicios municipales; Proponer a la Comisión acciones de difusión, de promoción y de apoyo a la acreditación de la calidad de los servicios municipales; Actuar como Ministro de Fe en cada una de las actividades y sesiones de la Comisión, y representarla cada vez que ésta lo determine; Dirigir y coordinar las actividades del equipo de apoyo a la Secretaría Ejecutiva destinadas a dar cumplimiento a los fines y proposiciones acordadas por la Comisión.

**Proyecto Ley De que crea una Institucionalidad de Acreditación:** Ley creaba la Comisión Nacional de Acreditación de la Calidad de los Servicios Municipales, organismo autónomo de la Administración del Estado que gozaría de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya función sería evaluar externamente a las municipalidades que, voluntariamente, decidieran validar su nivel de gestión, en base a un Modelo de Gestión de la Calidad de los Servicios Municipales previamente establecido. Conforme a este Proyecto de Ley, serían funciones de la Comisión: Pronunciarse sobre la acreditación de la calidad de los servicios que prestan las municipalidades, en base a los antecedentes que solicite y a los que se le proporcionen; Determinar los servicios que cada municipalidad deberá evaluar en cada una de las fases establecidas en la ley; Evaluar el accionar de las municipalidades partícipes del Sistema de Acreditación Municipal; Implementar el proceso de acreditación con las municipalidades; Implementar y mantener un registro de evaluadores; Coordinar y supervisar el proceso de validación realizado por los evaluadores; Proponer al Presidente de la República, a través de la Subsecretaría, modificaciones y actualizaciones al Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales; Realizar estudios en materias propias de su competencia, con el objeto de proponer iniciativas generales de mejora de la calidad de los servicios municipales; efectuar acciones de capacitación y facilitar a los ciudadanos información global sobre aquellas; Proponer a las autoridades competentes medidas que permitan perfeccionar la calidad de los servicios municipales. [↑](#footnote-ref-19)
20. ACADEMIA DE CAPACITACIÓN REGIONAL Y MUNICIPAL, enero 2015. [↑](#footnote-ref-20)
21. El peso relativo está referido a la mayor cantidad de municipios que reportan vía SINIM, el porcentaje mayor de ingresos y gastos destinados a la prestación de servicios. [↑](#footnote-ref-21)
22. Se consultó al Encargado Legislativo de la SUBDERE y al equipo de participación del Dpto. de Fortalecimiento Municipal. [↑](#footnote-ref-22)
23. Los estudios citados en el punto 1. y 2. Corresponden a un solo estudio, realizado por la Dirección de Organizaciones Sociales (DOS), que se tuvo que realizar en dos etapas. El primero de ellos consistió en solicitar información a las municipalidades mediante una encuesta a la que respondieron 215 municipalidades y el otro correspondió a un estudio complementario realizado mediante la revisión de información secundaria, específicamente a los sitios de transparencia de las 130 municipalidades que no respondió a la encuesta. [↑](#footnote-ref-23)