

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

CHILE

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

(CH-L1091)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Emilio Pineda (FMM/CUR), Jefe de Equipo; Verónica Adler (FMM/CUR); Carlos Cordovez (ICS/CCH); Paola Robles Alzamora (CSC/CCH); Francisco Lois (FMP/CCH); Raúl Enrique Lozano (FMP/CPR); Aderbal Curvelo (FMM/CBR); Andrés Alarcón (consultor); Alonso Chaverri-Suarez (LEG/SGO); y Marina Massini (IFD/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública

PERFIL DE PROYECTO

CHILE

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal		
Número de Proyecto:	CH-L1091		
Equipo de Proyecto:	Emilio Pineda (FMM/CUR), Jefe de Equipo; Verónica Adler (FMM/CUR); Carlos Cordovez (ICS/CCH); Paola Robles Alzamora (CSC/CCH); Francisco Lois (FMP/CCH); Raúl Enrique Lozano (FMP/CPR); Aderbal Curvelo (FMM/CBR); Andrés Alarcón (consultor); Alonso Chaverri-Suarez (LEG/SGO); y Marina Massini (IFD/FMM).		
Prestatario:	República de Chile		
Organismo Ejecutor:	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior		
Plan de Financiamiento:	BID - Capital Ordinario (CO):	US\$	50.000.000
	Contrapartida Local:	US\$	50.000.000
	Total:	US\$	100.000.000
Salvaguardas:	Políticas identificadas:	B.13	
	Clasificación:	C	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Antecedentes y justificación

- 2.1 El Estado chileno ha experimentado una gradual desconcentración del gobierno central desde el retorno de la democracia. El gobierno nacional ha mantenido tradicionalmente un fuerte control de la administración pública territorial vía sus ministerios y demás dependencias. Reducir este alto grado de centralización ha figurado como una de las principales prioridades de la presente administración como un mecanismo para reducir las disparidades regionales y acercar el gobierno a la población. Avanzar en este sentido requiere tanto, cambios en los arreglos interinstitucionales a nivel nacional que regulan la relación entre los distintos niveles de gobierno y las facultades de los gobiernos municipales, como que los municipios fortalezcan sus capacidades de gestión. El Plan de Gobierno reconoce estos retos y establece la necesidad de incrementar los recursos de los municipios, al mismo tiempo que busca flexibilizar sus capacidades para manejar sus recursos humanos. También establece la necesidad de incrementar el aporte público al Fondo Común Municipal (FCM), y estudiar compensaciones, con cargo al presupuesto nacional, por las exenciones de diversos tributos de beneficio municipal.
- 2.2 La gestión fiscal de los municipios Chilenos ha sido tradicionalmente vista como uno de los principales retos para lograr una descentralización que sea capaz de proveer mejores servicios sin que se vulnere la disciplina fiscal (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico—OCDE, 2009; Banco Mundial—BM,

2011; OCDE, 2013). Dentro de los principales retos de la descentralización chilena mencionados destacan: (i) un número importante de municipios carece de las capacidades institucionales para proveer servicios y bienes públicos de manera eficiente¹; (ii) bajos ingresos propios²; y (iii) el riesgo de que una mayor autonomía en su gestión fiscal vulnere la disciplina fiscal y redunde en impuestos distorsionantes³.

- 2.3 El reto hacia adelante para lograr una descentralización que contribuya a la prestación de servicios locales de calidad y no vulnere la disciplina fiscal, es incrementar sus ingresos propios, al mismo tiempo que es necesario fortalecer las capacidades de gestión y administrativas de los municipios para que realicen un gasto eficiente.
- a. **Ingresos propios municipales.** Los relativamente bajos ingresos propios municipales son producto de: (i) una política nacional de exenciones del impuesto inmobiliario que redunde en una pérdida de recaudación del orden del 50% de su base⁴; (ii) debilidades en la administración tributaria que redundan en una pérdida en la recaudación de los impuestos locales⁵; y (iii) fórmula de distribución del FCM que reduce los incentivos a recaudar en el margen⁶.
 - b. **Gestión de gasto y financiera municipal.** Los factores que influyen en las debilidades de gestión de gasto y financiera incluyen: (i) debilidades en los

¹ En Chile, la poca flexibilidad con la que cuentan los gobiernos locales para adaptar sus estructuras organizacionales a las características y demandas de sus localidades, han reducido su capacidad de gestión (OCDE, 2009).

² Los ingresos propios de los municipios en Chile se encuentran significativamente por debajo del promedio de la OCDE en términos del Producto Interno Bruto (PIB) y como porcentaje de los ingresos totales del sector público. Mientras que los ingresos locales en Chile son equivalentes a 1,5% del PIB el promedio de dichos ingresos para los gobiernos locales de la OCDE es 3,9%. Comparado con América Latina los ingresos propios locales se encuentran ligeramente por encima del promedio de la región de 1,3% del PIB. El nivel de ingresos propios de los municipios se encuentra determinado por factores bajo su control como las debilidades en la administración tributaria, así como factores establecidos en el marco institucional nacional como los incentivos del FCM o el control de la base y tasa del impuesto a la propiedad por el gobierno central. Ver [Nota Técnica sobre Descentralización](#).

³ La experiencia internacional muestra que una de las principales condiciones para lograr que una mayor descentralización no vulnere la disciplina fiscal, es el fortalecimiento de los ingresos propios municipales. Ver Bird, R. 2011. *Subnational taxation in developing countries: a review of the literature*. J. Int. Commerce Econ. Policy 2:139–61.

⁴ La Ley No. 17.235 del Impuesto Territorial establece las tasas, bases y una amplia gama de exenciones. Como resultado de estas exenciones 76% de las propiedades chilenas se encuentran exentas de este impuesto, con una pérdida en la recaudación potencial del orden del 50%.

⁵ Un ejemplo de la pérdida en la recaudación bajo el control de los municipios es el cobro de las Patentes (un impuesto patrimonial que es el principal ingreso propio municipal) existe en promedio una morosidad (patentes no pagadas respecto al total) del 20%, que en algunos casos llega al 58%. Este problema se repite en otros cobros municipales como los Derechos de Aseo y Propaganda. En total se estima que producto de la morosidad las municipalidades dejan de percibir alrededor de 270.000 millones de pesos.

⁶ El actual diseño del FCM desincentiva el esfuerzo fiscal, debido a que basa su cálculo en los recursos efectivamente recaudados y no en el potencial fiscal de cada comuna.

sistemas de administración financiera^{7,8}; (ii) ausencia de políticas y estudios orientados a aumentar la eficiencia en el gasto en bienes y servicios⁹; y (iii) debilidades en las política de adquisiciones¹⁰.

- c. **Planeación estratégica y recursos humanos.** Dentro de las principales debilidades en la gestión municipal se encuentran: (i) cómo la municipalidad establece su estrategia, entendida como los objetivos estratégicos, sus planes de acción, de corto y largo plazo y cómo se organiza para alcanzarlos¹¹; y (ii) la capacitación de su personal.
- 2.4 Adicionalmente, es necesario fortalecer los arreglos institucionales a nivel nacional, para que ayuden a la prestación de servicios de calidad y reduzcan los riesgos de problemas fiscales subnacionales.

B. Objetivo y Componentes

- 2.5 **Objetivo.** El objetivo de este programa es contribuir a mejorar la gestión financiera, de ingresos y de gastos de aquellos gobiernos municipales con mayores necesidades de fortalecimiento, con el fin de que en el mediano plazo esto ayude a mejorar su capacidad de proveer servicios.

- 2.6 **Componente I. Mejora de la gestión de gasto e ingresos municipales.** El objetivo de este componente será promover el uso eficiente de recursos a nivel municipal a través de:

- a. **Fortalecimiento de ingresos propios.** La experiencia internacional en descentralización muestra la importancia que los municipios se financien en el margen con ingresos propios¹². Para ello el programa buscará fortalecer las capacidades de administración tributaria de los municipios. Dentro de las

⁷ Para una discusión de este tema ver Ahmad, E, and Brosio, G., eds. (2006): *Handbook of Fiscal Federalism*, E. Elgar, Cheltenham, U.K.

⁸ Sólo 120 de 345 municipios cuentan con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) Municipal. Esto se refleja en debilidades en los sistemas de información financiera: 27,5% de los municipios (95 del total) presenta retrasos en el envío obligatorio de la información a la Contraloría General de la República (CGR). Los casos más críticos corresponden a 3 municipalidades que tienen pendiente todo al año 2013 y años anteriores.

⁹ Un ejemplo de los ahorros potenciales con estudios y políticas de eficiencia es el gasto en consumo eléctrico por alumbrado público. En general los municipios pagan tarifas de potencia contratada superiores a los necesarios, al contratar tarifas que garantiza energía por encima de sus requerimientos. Estudios de SUBDERE muestran que por medio del estudio de potencia eléctrica contratada se puede determinar el consumo óptimo, de forma de pagar sólo lo que se requiere y no pagar de más con ahorros de potenciales de hasta el 30%.

¹⁰ Los programas de adquisiciones, no sólo permite obtener economías de escala o mejores precios por compras al por mayor, sino que también ordena los pagos a los proveedores, lo que tiene directa relación con los saldos líquidos de caja que los municipios pueden invertir en el mercado de capitales.

¹¹ Según el Diagnóstico Nacional de los Servicios Municipales realizado por SUBDERE, en el rubro de Estrategia los municipios obtienen en promedio una calificación de 28,75 de un máximo de 100, mientras que en el rubro de capacitación de su personal la calificación es de 22,10 de un máximo de 100.

¹² Ver [Nota Técnica sobre Descentralización](#) para un resumen de la literatura.

acciones específicas que se financiarán se incluyen: (i) creación de sistemas de cobranzas a contribuyentes morosos; (ii) creación de unidad de inspección general; (iii) actualización de catastros de inmuebles municipales; (iv) actualización de las tarifas que se cobran por los servicios y derechos municipales; y (v) revisión de base tributaria para el cobro de patentes.

- b. **Mejora de la gestión presupuestaria y financiera.** Los sistemas de gestión presupuestal son esenciales para lograr que el gasto se realice de forma transparente, eficiente y sostenible¹³. Para ello este componente financiará, en los municipios que así lo necesiten y sean elegibles, el desarrollo o fortalecimiento de Sistemas de Administración Financiera Integrados. Adicionalmente, se buscará fortalecer la eficiencia en los gastos en bienes y servicios, que a la fecha representan alrededor del 40% de los ingresos propios de los municipios, a través de acciones como estudios de potencia eléctrica contratada y/o programas de adquisiciones.
 - c. **Fortalecimiento de la planificación estratégica y capital humano.** Dentro de los productos a ser financiados se incluye la elaboración y/o actualización de Planes Reguladores Comunes (instrumentos rectores de la zonificación territorial de la comuna), Planes de Desarrollo Comunal (sancionar áreas estratégicas y definir roles para el desarrollo estratégico) y Planes de Desarrollo Estratégicos Sectoriales (intervenciones específicas para relevar las potencialidades particulares de desarrollo económico de los territorios). Adicionalmente se buscará fortalecer la gestión de recursos humanos a través de adecuación de definiciones de funciones y cargos, y acciones de capacitación.
- 2.7 **Componente II. Fortalecimiento de arreglos interinstitucionales.** Este componente realizará estudios orientados a sugerir actualizaciones en los arreglos interinstitucionales a nivel nacional que regulan la gestión municipal. Dentro de los temas a ser incluidos en estos estudios se destacan: (i) definición de estándares de calidad nacional de los servicios provistos por los municipios; (ii) mecanismos de responsabilidad fiscal municipal; y (iii) flexibilización en el manejo de las estructuras de recursos humanos aunado al fortalecimiento del marco regulador de la transparencia y rendición de cuentas municipal.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Estrategia del Banco con el País.** El programa se encuentra alineado con el eje estratégico de Desarrollo Regional, con énfasis en el área prioritaria de equidad territorial y desarrollo regional de la Estrategia de País con Chile 2014-2018 (GN-2785), y con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2). Adicionalmente, el programa

¹³ Ver: Khan y Pessoa (2010); Pimenta y Farias (2011); Dener, Watkins y Dorotinsky (2012); Diamond y Khemani (2005).

contribuye al alcance de las metas de desarrollo regional establecidas en el “Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (AB-2764) al apoyar el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas para el crecimiento.

- 3.2 **Ejecución, administración y focalización.** El programa será ejecutado por la SUBDERE perteneciente al Ministerio del Interior con quien el Banco tiene una larga historia de colaboración. Los subejecutores serán los municipios participantes que deberán establecer una unidad ejecutora con la participación de un asesor de la SUBDERE. Con el objetivo de focalizar el programa en aquellos municipios con mayores debilidades institucionales, se centrará el apoyo en aquellos municipios que tengan una relación de ingresos propios sobre ingresos totales menores al 50%, dado que esta razón se ha mostrado en la literatura como un buen proxy de las capacidades institucionales¹⁴. Adicionalmente, para asegurar la apropiación de los municipios participantes, estos deberán: (i) presentar una solicitud oficial de participar en el programa, manifestada por el alcalde, con acuerdo de su Concejo Municipal; (ii) estar al día en la información que legalmente les corresponde entregar al nivel central (SUBDERE y la CGR); y (iii) hacer un compromiso de cofinanciamiento para la ejecución de las iniciativas que el programa impulse, el que podrá variar entre un 5% y un 30%, según su capacidad financiera.
- 3.3 **Impactos y resultados.** A nivel de resultados, se espera que el programa contribuya a: (i) incrementar los ingresos propios de los municipios mediante la reducción de la morosidad promedio; (ii) reducciones de los gastos en bienes y servicios; y (iii) mejor cumplimiento con los requerimientos de información financiera que los municipios deben de enviar a la Contraloría General de la República. Los indicadores de resultado específicos serán establecidos durante la misión de análisis.

IV. FILTROS DE SALVAGUARDIAS Y FIDUCIARIO

- 4.1 Esta operación de inversión apoyará el desarrollo de sistemas y fortalecimiento institucional y no se prevé riesgos socio-ambientales. De acuerdo con los resultados del *Safeguards Policy Filter Report*, la operación ha sido clasificada como categoría C.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación del proyecto (US\$100.000). Se prevé la distribución de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) al Comité de Revisión de Calidad y Riesgo (QRR) el 6 de abril de 2015, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) al Comité de Políticas Operativas (OPC) el 10 de junio de 2015, y la presentación de la Propuesta de Préstamo (LP) al Directorio el 22 de julio de 2015.

¹⁴ Ver Kyriacou, A. P., & Roca-Sagalés, O. (2011). *Fiscal decentralization and government quality in the OCDE. Economics Letters*, 111(3), 191-193.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-SUBNATIONAL AND LOCAL GOVERNMENTS
Type of Operation	Loan Operation
Additional Operation Details	
Investment Checklist	Generic Checklist
Team Leader	Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (EMILIOPI@iadb.org)
Project Title	Strengthening of Municipalities in Chile
Project Number	CH-L1091
Safeguard Screening Assessor(s)	Massini, Marina (MARINAM@iadb.org)
Assessment Date	2015-01-22

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Activities to be financed by the project are in a geographical area and sector exposed to natural hazards* (Type 1 Disaster Risk Scenario).	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
	The operation itself has a potential to exacerbate hazard risk* to human life, property, the environment or the operation itself (Type 2 Disaster Risk Scenario).	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
	The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)

Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
Recommended Action:	<p>Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.</p> <p>The project triggered the Disaster Risk Management policy (OP-704). A Disaster Risk Assessment (DRA) may be required (see Directive A-2 of the DRM Policy OP-704) in case of high risk, a limited DRA in case of moderate risk. Next, please complete a Disaster Risk Classification along with Impact Classification.</p>	
Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS

Name of person who completed screening:	Massini, Marina (MARINAM@iadb.org)
Title:	
Date:	2015-01-22

COMMENTS

No Comments

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-SUBNATIONAL AND LOCAL GOVERNMENTS
Type of Operation	Loan Operation
Additional Operation Details	
Country	CHILE
Project Status	
Investment Checklist	Generic Checklist
Team Leader	Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (EMILIOPI@iadb.org)
Project Title	Strengthening of Municipalities in Chile
Project Number	CH-L1091
Safeguard Screening Assessor(s)	Massini, Marina (MARINAM@iadb.org)
Assessment Date	2015-01-22

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY		
Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
		Comments:
Conditions/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports. 	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	
Identified Impacts/Risks	Potential Solutions

DISASTER RISK SUMMARY	
Disaster Risk Category: Low	
Disaster/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> No specific disaster risk management measures are required.

**ASSESSOR DETAILS**

Name of person who completed screening:	Massini, Marina (MARINAM@iadb.org)
Title:	
Date:	2015-01-22

COMMENTS

No Comments

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL (EAS)

- 1.1 De acuerdo a los criterios establecidos en el *Sustainable Finance Toolkit* del Banco, se constata que, en base a la Política B.13, el proyecto es clasificado como C, lo que es consistente con la evaluación del equipo de proyecto por tratarse de una operación de modernización institucional de una Secretaría de Hacienda. Consecuentemente, no es necesaria la preparación de una estrategia ambiental.

ÍNDICE DE TRABAJOS SECTORIALES

Estudios	Descripción	Información esperada	Referencias electrónicas
Opciones técnicas y de diseño de proyecto	Nota Técnica sobre Descentralización	Concluido	IDBdocs#39356342
	Necesidades del Sistema de Gestión Financiera	Concluido	IDBdocs#39356318
	Reporte de Comisión Asesora Presidencial y Desarrollo Regional	Concluido	IDBdocs#39356329
	El potencial oculto Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina	Concluido	Presentación
	Más ingresos propios para más desarrollo local	Concluido	Publicación
	Mapeo de problemas, soluciones y resultados	En proceso	
Mecanismo de ejecución y cuestiones fiduciaria y de control	Arreglo institucional y mecanismo de ejecución	Misión de Análisis	
Plan de Acción y de Inversión (PAI) del programa	Versión preliminar detallada de los productos, metas, líneas de base y presupuesto del programa	En proceso	
Análisis de Riesgo	Aplicación de la metodología del análisis de riesgo por el equipo de la Representación	Misión de Análisis	
Marco de Resultados del programa	Detalle de los resultados esperados relativos a los productos seleccionados y a las respectivas líneas de base	Misión de Análisis	
Sistema de Monitoreo, Evaluación y Tabla de Indicadores	Elaboración del SM/A y definición del cuadro de indicadores que permitirá el monitoreo de la línea de base del Marco de Resultados	Misión de Análisis	
Actores claves y cuestiones políticas	Preparación de minutas de convenios para viabilizar la participación de otros poderes y/o niveles de gobierno	Misión de Análisis	
Reconocimiento de gastos anticipados	Presentación de la relación de gastos anticipados de la contrapartida y del financiamiento	Misión de Análisis	

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).