

**MAGISTER EN  
GESTIÓN DE PROYECTOS URBANO REGIONALES**

UNIVERSIDAD VIÑA DEL MAR  
Escuela de Arquitectura y Diseño

**TRABAJO DE GRADO**

**IMPUESTO TERRITORIAL Y GESTION LOCAL**

Estrategias Metodológicas Organizacionales con Enfoque Territorial, a partir del fortalecimiento de convenios municipales en la gestión del Impuesto Territorial. Estudio región de Valparaíso, Chile.

**AUTOR**

Waldo Romero Cárdenas

**PROFESOR GUÍA**

Rodrigo Torreblanca Contreras

DICIEMBRE 2020  
VIÑA DEL MAR, CHILE



***A mi esposa, a mis hijos, al profesor guía y a todos lo que aportaron desde su conocimiento y sensibilidad al presente estudio.***

## Tabla de contenido

1	RESUMEN .....	4
2	FORMULACION DEL PROBLEMA.....	5
3	MARCO DE REFERENCIA .....	8
3.1	Instrumentos que norman los procedimientos del Impuesto Territorial .....	8
3.1.1	Ley 17.235 de Impuesto Territorial .....	8
3.1.2	Metodología de tasación.....	9
3.2	Estructura, actores y procesos en la organización .....	10
3.2.1	Teoría de la Organización.....	10
3.2.2	La institución desde la óptica de la Gobernanza.....	12
3.2.3	Teoría de Stakeholder .....	13
3.2.4	Teoría sociológica Estructural de Giddens .....	14
3.2.5	Metodología Ex - Post .....	15
3.3	Instituciones relacionadas en la gestión del impuesto territorial.....	16
3.3.1	Servicio de Impuestos Internos .....	16
3.3.2	Área Avaluaciones .....	17
3.3.3	Registro o base catastral de bienes raíces .....	19
3.4	Municipalidades .....	20
3.4.1	Ámbito funcional y organizacional.....	20
3.4.2	Mecanismos de financiamiento municipal .....	22
3.4.3	Fondo Común Municipal FCM .....	22
3.5	Oficina de Convenio Municipal OCM .....	23
3.5.1	Cronología de las OCM .....	23
3.5.2	Análisis cualitativo y cuantitativo de las OCM .....	24
3.5.3	Convenios OCM Región de Valparaíso año 2019-2020.....	25
3.6	Condicionantes en la Recaudación Tributaria.....	25
3.7	Experiencias internacionales de recaudación de impuesto territorial con enfoque local	26
3.7.1	Capacidad institucional y factor político, caso México .....	26
3.7.2	Fortalecimiento de los catastros, caso Ecuador.....	27
3.7.3	Sistema de autoevaluó y modernización de oficinas municipales SAT, caso Perú. ..	27
3.7.4	Unidad de catastro centralizado, autoevaluó y administración del impuesto municipal, caso Colombia.....	28
4	MARCO METODOLOGICO.....	29

4.1	3.1 Enfoque investigativo.....	29
4.2	Alcances de la investigación.....	29
4.3	Técnica para la recolección de la información.....	29
4.3.1	variables e indicadores del estudio.....	30
4.4	Muestra del estudio.....	32
4.5	Identificación de actores a entrevistar.....	33
4.6	Entrevistas.....	33
4.6.1	Entrevista tasador y coordinadores de OCM.....	33
4.6.2	Set de preguntas adicionales para los cargos regionales de responsabilidad.....	35
5	ANALISIS ESTRATEGICO.....	36
5.1	Hacia una visión estratégica territorial del Impuesto Territorial.....	36
5.1.1	Escala Regional: Dimensión multidimensional en la gestión impuesto territorial a través de la correlación de variables.....	39
5.2	Caracterización de los impactos a partir de los beneficios y problemáticas en la gestión del impuesto territorial con enfoque local.....	43
5.2.1	Beneficios de gestión impuesto territorial con enfoque local: 3 Casos comuna de La Ligua	44
5.2.2	Dificultades en gestión impuesto territorial: caso Población Obrera comuna de Zapallar	50
5.3	Análisis de la capacidad funcional de las oficinas de convenio municipal.....	52
5.4	Caracterización de funcionamiento de la Oficina de convenio municipal a partir de análisis DAFO.....	52
5.4.1	Condicionantes internas registradas.....	52
5.4.2	Condicionantes externas.....	58
6	FORMULACION DE ESTRATEGIAS.....	62
6.1	Línea estratégica 1: VISIÓN ESTRATEGICA REGIONAL.....	62
6.2	Línea estratégica 2: FORTALECIMIENTO DEL CATASTRO.....	64
6.3	Línea estratégica 2: NORMATIVA Y ESTANDARIZACION.....	66
7	CONCLUSIONES.....	68
7.1	Recomendaciones.....	68
8	BIBLIOGRAFIA.....	71

## 1 RESUMEN

Reconociendo dentro del ámbito tributario al Impuesto Territorial como único impuesto que se articula de forma efectiva con lo local teniendo efectos importantes en los desarrollos urbanos comunales, el presente trabajo estudia y profundiza la gestión institucional y local del Impuesto señalado a través de una alianza estratégica implementada por la entidad que administra el Impuesto Territorial en Chile (Servicio de Impuestos Internos) y los gobiernos locales (municipalidades), cuya materialización se hace efectiva a través de las Oficinas de Convenios Municipales (OCM). Por tal motivo, el propósito de esta investigación es hacer un aporte a las instituciones involucradas, proponiendo lineamientos estratégicos y metodologías de gestión para la generación de Ingresos Fiscales con enfoque territorial y con ello, fortalecer las OCM en su labor en el Impuesto Territorial. Para el desarrollo de la investigación, cuyo ámbito investigativo es inédito, se realiza un estudio de gestión de las OCM de la región de Valparaíso, Chile, para recolectar in situ, desde los actores, sus prácticas y contextos locales como administrativos, las condicionantes que determinan su gestión.

Los resultados develan las debilidades del sistema y ponen en evidencia factores necesarios para el mejoramiento del convenio desde la organización; los cuales se basan en 3 estrategias y/o propuesta de intervención: Estrategia territorial con enfoque regional, fortalecimiento del catastro y normativa - estandarización; que en su conjunto buscan fortalecer la institucionalidad desde la articulación y asociatividad y por otro lado, intenta responder: ¿porque es necesario mejorar la participación del municipio en la gestión y administración del impuesto territorial?

### **Palabras claves**

**IMPUESTO TERRITORIAL + ARTICULACION ENTRE ORGANIZACIONES + ENFOQUE TERRITORIAL+ ESTRATEGIAS DE GESTION LOCAL.**

## 2 FORMULACION DEL PROBLEMA

El impuesto territorial conocido como contribuciones se gestiona históricamente en Chile de manera centralizada y su cobro y distribución conforme a la ley 17.235 está a cargo del Servicio de Impuestos Internos. Es un tributo importante para el ámbito del financiamiento municipal, ya que su recaudación representa el 40% de los ingresos propios municipales, siendo en un gran número de comunas, la principal fuente autónoma de recursos; cuyos destinos idealmente aportan al financiamiento de bienes y servicios que mejoran la calidad de vida de los habitantes en áreas como programas sociales y de desarrollo urbano, entre otras. Respecto al 60 % restante recaudado por las contribuciones, es integrado al Fondo Común Municipal, el cual es redistribuido a todas las municipalidades del País.

*Cuadro 1: Distribución impuesto territorial y fondo común municipal provincia de Petorca.*

<b>Municipalidad</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
CABILDO	115.874.722	105.601.755
LALIGUA	414.325.471	382.671.464
PAPUDO	343.035.863	361.821.360
PETORCA	48.580.853	33.123.453
ZAPALLAR	3.194.882.336	3.863.553.123
<b>Total Tes.Provincial</b>	<b>4.116.699.245</b>	<b>4.746.771.155</b>

Fuente: elaboración propia información de Tesorería General de la Republica/2019

Las municipalidades juegan un rol importante en la gestión del Impuesto territorial, lo cual se encuentra establecida en la Ley de impuesto territorial art. 16 numeral 2, que guarda relación con el aporte de información para actualización catastral del SII en adelante Servicio de Impuestos Internos. Entre los antecedentes que se informan en las condiciones y plazos que el SII lo determina, se mencionan los permisos de obras y recepciones finales de construcción, loteos y subdivisiones, patentes municipales, concesiones de bienes municipales o nacionales de uso público entregados a terceros o aprobaciones de propiedades acogidas a la Ley de Copropiedad Inmobiliaria. Cabe señalar que la forma de entrega de la información señalada es materializada por medio de declaraciones, cuyo departamento responsable son las Direcciones de Obras Municipales.

Actualmente un gran número de municipalidades mantiene una relación con el SII a través de oficinas de convenio municipal (OCM), conformada por unidades técnico-profesional dependientes administrativamente del municipio y coordinadas por el SII, que tienen como función colaborar en la actualización del catastro de bienes raíces y de esa forma aumentar los recursos comunales por concepto de contribución.

Si bien en la práctica, se percibe una mayor vinculación entre gobiernos locales por medio de la municipalidad y el Servicio de Impuestos Internos a raíz de los convenios ya mencionados, cabe señalar que las políticas de administración del impuesto territorial como sus estudios de reevalúo para determinar valor fiscal, responden en la actualidad a modelos de gestión centralizados y jerárquicos, distantes de la pertinencia local, respecto a las influencias que se podrían obtener desde los actores del territorio y la información local, aun cuando se trata de un gravamen que impacta directamente el territorio y por tanto sus procesos de desarrollo.

De Cesare (2007), establece que las principales ventajas que tiene el impuesto territorial están en su capacidad única de vincular la riqueza, el desarrollo social y el uso del suelo de las ciudades; es por ello que actuales fenómenos urbanos de desigualdad territorial asociados a concentración de riqueza y pobreza, procesos de gentrificación urbana, uso indiscriminado y mercado lucrativo de suelo entre otros, encuentran explicación al ser observados desde el prisma del gravamen territorial.

La Nueva Agenda Urbana (NAU) es un documento resultante de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), el cual pretende servir como guía para la planificación y el desarrollo urbano en las próximas dos décadas, coloca la reducción de las desigualdades territoriales como uno de sus principales desafíos, para ello se requieren implementar estrategias que fortalezcan la generación de ingresos fiscales con enfoque territorial; como también colocar acento en la generación de programas de desarrollo de la capacidad sobre el uso de ingresos e instrumentos de financiación legales basados en la tierra, así como sobre el funcionamiento del mercado inmobiliario para los encargados de formular políticas y los funcionarios públicos locales, prestando especial atención a las bases jurídicas y económicas de la captura de valor, incluida la cuantificación, captación y distribución de los aumentos del valor de la tierra ( nueva agenda urbana N°41- Quito 2016).

Respecto a lo anterior, Bonilla (2019), señala que es clave el fortalecimiento de las competencias de los gobiernos subnacionales para la tasación, recaudación y gestión del impuesto territorial. Así como enfrentar el desafío pendiente de avanzar a pasos firmes hacia el establecimiento de un sistema de gobernanza de la ciudad, para poder abordar las problemáticas urbanas de manera integral, con participación democrática y orientada a la producción de bienestar común que sea capaz de reducir las desigualdades, potenciar las diversidades y fortalecer la comunidad dentro del espacio urbano.

La administración del impuesto territorial con enfoque local requiere un trabajo operativo exigente que con lleva necesariamente de la colaboración de más dotación de profesionales de los que tiene la institución fiscal; es por ello, que han aumentado los convenios municipales, como una instancia voluntaria de apoyo profesional financiada íntegramente por la municipalidad. Cabe señalar que el motivo para mantener estas alianzas por parte de entidades edilicias, han sido esencialmente de tipo económico, ya que el aumento de recursos vía contribuciones está relacionado con la actualización catastral. Lo anterior, ha generado una brecha desigualdad; ya que los municipios de menores recursos no pueden financiar convenios con el Servicio de Impuestos Internos, manteniendo un catastro desactualizado y por ellos menos obtención de recursos, eso podría explicar que, en la región de Valparaíso, las comunas de menores ingresos como Cabildo y Petorca no tengan en la actualidad convenios municipales.

Cabe señalar que en la región de Valparaíso existen municipalidades con convenios OCM que han tenido un desarrollo operativo y eficiente respecto a la actualización catastral; lo anterior se ha traducido en mayor recaudación municipal, pero no ajena de problemas en la población por efectos del impuesto territorial, como, por ejemplo: procesos de gentrificación de población de adulto mayor en comunas de alto desarrollo inmobiliario. Las implicancias territoriales mencionadas, confirman que es un gravamen que afecta directamente el territorio, llama la atención que no existen instancias metodológicas desde el territorio local y sus actores sociales que aporten para una administración del impuesto territorial y sus estudios de reavalúo con un enfoque territorial-local; todo lo anterior en concordancia con la Nueva Agenda Urbana y en un contexto nacional de descentralización.

Reconociendo que desde el año 2019, Chile ha enfrentado una crisis político- social que, ha afectado fuertemente las instituciones fiscales repercutiendo los desarrollos territoriales, toma relevancia un análisis institucional del SII y las municipalidades, desde la óptica de la organización y su relación con lo local, a fin de contextualizar su actual estado y preguntarnos: ¿Qué tipo de organización se requiere en el futuro, para mejorar la relación de colaboración entre el municipio y Servicio de Impuestos Internos?.

### **Interrogantes de la investigación**

- ¿Cuáles son los instrumentos normativos que regulan la gestión del impuesto territorial a nivel local?
- ¿Qué factores inciden en la gestión del impuesto territorial a nivel local?
- ¿Cómo se articulan las instituciones y por qué es necesario mejorar la participación del municipio en la gestión y administración del impuesto territorial?

### **Objetivo general**

- **Proponer lineamientos que permitan mejorar la gestión y administración del Servicio de Impuestos Internos a través del convenio con Servicio de Impuestos Internos**

### **Objetivo específico**

- Identificar los instrumentos normativos que regulan la gestión del Impuesto Territorial a nivel local
- Reconocer los factores que inciden en la gestión del Impuesto Territorial a nivel local.
- Analizar prácticas en la gestión del Impuesto Territorial a nivel local.

### 3 MARCO DE REFERENCIA

#### 3.1 Instrumentos que norman los procedimientos del Impuesto Territorial

##### 3.1.1 Ley 17.235 de Impuesto Territorial

Es un impuesto que fija el pago de contribuciones de bienes raíces, grava una parte determinada del capital en base al avalúo de los bienes raíces, el cual lo determina el Servicio de Impuestos Internos, entidad a la que, además corresponde la aplicación de la ley.

La recaudación del impuesto territorial consiste en una tasación fiscal realizada por el SII que genera un avalúo fiscal de los predios, el objetivo es el de determinar la base para la aplicación de un impuesto, está regulada por normas legales del SII y responde a un procedimiento de tasación masiva que afecta a todas las propiedades del país llamada procesos de reavalúo.

Su recaudación es destinada en su totalidad a las municipalidades del país, constituyendo una de sus principales fuentes de ingreso y financiamiento, cabe señalar que una parte ingresa directamente al arca municipal y la restante se reintegra por medio Fondo Común Municipal.

Los predios son separados en 2 categorías o series: la agrícola y la no-agrícola. Los primeros conforme a Ley 17.235, artículo 1 letra a: “comprenderán todo predio, cualquiera su ubicación, cuyo terreno este destinado preferentemente a la producción agropecuaria o forestal, o que económicamente sea susceptible de dichas producciones de forma predominante”, respecto a la serie no agrícola comprenderá a todos los bienes raíces no incluidos en la serie agrícola.

El impuesto territorial está definido por los siguientes elementos:

- a) **Hecho generador:** El hecho gravado es el bien raíz, por tal motivo los propietarios o concesionarios de un inmueble son sujetos de pago del tributo.
- b) **Sujeto pasivo:** Conforme a la ley 17.235, la obligación de pago del tributo es el dueño u ocupante de la propiedad, ya sea este usufructuario, arrendatario o mero tenedor, sin perjuicio de la responsabilidad que afecte al propietario, respecto al concesionario u ocupante por cualquier título de bienes raíces fiscales, municipales o nacionales de uso público, pagará las contribuciones correspondientes al bien ocupado.
- c) **Base de cálculo:** Determinada por el avalúo fiscal de la propiedad definido por Servicio de impuestos Internos.
- d) **Tasas:** La ley de impuesto territorial establece las siguientes:
  - **Bienes raíces agrícolas:** 1% por ciento al año.
  - **Bienes raíces no agrícolas:** 1,4% por ciento al año.

- **Bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación:** 1,2 por ciento al año, en la parte de la base imponible que no exceda de \$37.526.739 al 1 de enero de 2003; y 1,4 por ciento al año, en la parte de la base imponible que exceda del monto señalado.

**e) No afectos, exenciones y otros beneficios fiscales**

La normativa establece dos tipos de exenciones: las generales, que benefician a un gran número de inmuebles por igual, y las específicas, que benefician a agrupaciones, entidades o personas en particular.

### 3.1.2 Metodología de tasación

Los factores que inciden en su gestión son multidimensionales debido a que involucran: recursos, actores, instituciones, infraestructura, normativa, prácticas y una temporalidad. De lo anterior, reconocemos que la tasación no es un quehacer mecánico, sino que son procesos de análisis entorno a la ciudad y al catastro.

El Servicio de Impuestos Internos considera la siguiente fórmula para la determinación de avalúo:

$$\text{Avalúo Bien Raíz} = \text{Avalúo Terreno} + \text{Avalúo Construcciones (*)}$$

Conforme al Artículo 4°, N°2 de la Ley 17.235, para la tasación se “confeccionará tablas de clasificación de las construcciones y de los terrenos y se fijarán los valores unitarios que correspondan a cada tipo de bien. La clasificación de las construcciones se basará en su clase y calidad y los valores unitarios se fijarán, tomando en cuenta, además, sus especificaciones técnicas, costos de edificación, edad, destino e importancia de la comuna y de la ubicación del sector comercial. Las tablas de valores unitarios de terrenos se anotarán en planos de precios y considerando los sectores de ubicación y las obras de urbanización y equipamiento de que disponen”.

Terminada la tasación referente a una comuna, el Servicio de Impuestos Internos formará el rol de avalúos correspondiente.

La fórmula para determinar avalúo de terreno es:

$$\text{Avalúo Terreno} = \text{Superficie (m}^2\text{)} * \text{Valor Terreno AH (\$/m}^2\text{)} * \text{Coeficiente Guía} * \text{Coeficiente Corrector}$$

Y la valorización de la construcción está determinada por:

$$\text{Avalúo Construcción} = \text{Superficie (m}^2\text{)} * \text{Valor Construcción (\$/m}^2\text{)} * \text{Coeficiente de Ajuste}$$

Disposiciones legales relacionadas con el impuesto territorial

**a). Decreto Ley 830 sobre Código Tributario:** que establece los mecanismos de apelación de los contribuyentes respecto de los avalúos fijados por el SII.

**b). Resolución 118/2015 del SII:** fija la metodología técnica para la valoración de las propiedades serie agrícolas.

**c). Resolución 28/2018 del SII:** fija la metodología técnica para la valoración de las propiedades de la serie no agrícolas.

**d). Circular 12/2019 del SII:** fija la metodología técnica para la valoración de las propiedades de la serie no agrícolas sitios eriazos, propiedades abandonadas y pozos lastreiros.

## 3.2 Estructura, actores y procesos en la organización

### 3.2.1 Teoría de la Organización.

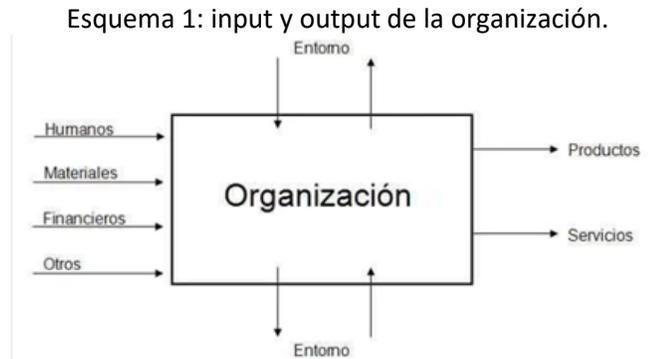
Desde nuestra condición humana, siempre hemos estado organizados y pasamos cotidianamente dentro de nuestro tiempo diario en organizaciones, esta condición responde a nuestra naturaleza interactiva y social donde la supervivencia humana es producto de la asociación con otros pares. Las organizaciones según Chiavenato (2011): “son sistemas de actividades conscientemente coordinadas, formada por 2 o más personas, cuya cooperación recíproca es esencial para la existencia de aquella” por tal motivo solo existirá si existe comunicación entre las personas, voluntad para actuar en conjunto y la existencia de un objetivo común.

Las instituciones públicas como las municipalidades o el Servicio de Impuestos Internos son de gran envergadura organizacional y estarían catalogadas como instituciones complejas, ya que poseen las siguientes características:

- **Complejidad**, dada por la diversificación y división del trabajo complejizando la organización horizontal y a su vez repercutiendo en la organización vertical por la creación de nuevos niveles de control.
- **Anonimato**, radica en la importancia de la labor y no quien la ejecuta
- **Rutinas**, procesos estandarizados, canales de comunicación, protocolos.

- **Estructura personalizada no oficiales**
- **Tendencia a la especialización y proliferación de funciones**
- **Tamaño**, dado por el número de participantes y dependencias

Una organización no es una unidad lista y acabada, es por tanto un sistema dinámico como un organismo social vivo y cambiante según Chiavenato (2011), agrega además que su condición de **sistema social abierto** permite de forma flexible asimilar los cambios y recibir recursos del ambiente (input) para transformarlos en productos y servicios.



Fuente: <https://www.gestiopolis.com/teoria-organizacion-estructuras-organizacionales/>

Desde un enfoque sistémico abierto nos permite entender la organización como subsistemas interrelacionado dentro de macrosistemas, dicha interrelación obliga a una integración sinérgica del sistema total, de manera que el todo interrelacionado es mayor que la suma de las partes Chiavenato (2011).

Según Katz y Kahn (1995), los sistemas abiertos tienen las siguientes características:

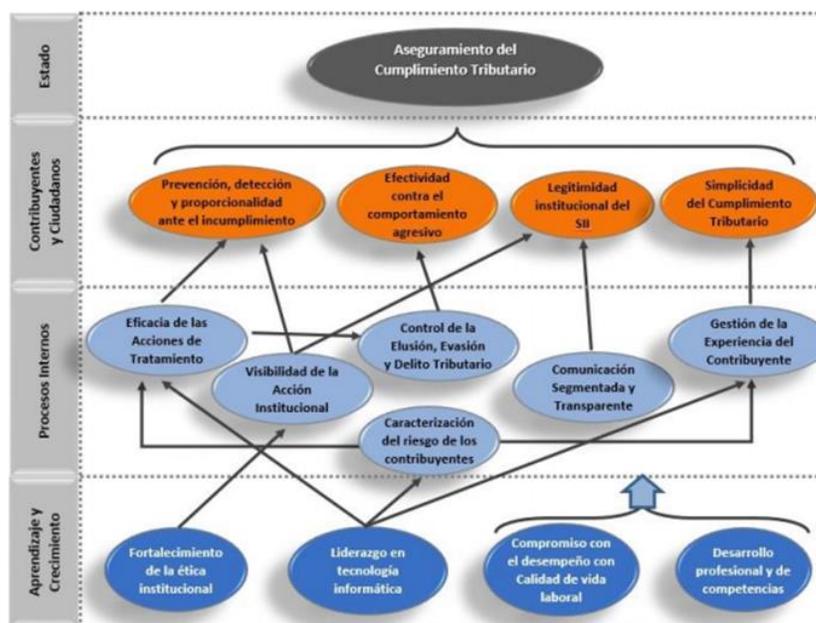
- **Importación-transformación-exportación de energía.** Obtiene insumos del ambiente y los transforma ya que ninguna organización es autosuficiente e independiente.
- **Los sistemas son ciclos de eventos.** Todo intercambio de energía tiene carácter cíclico, la energía puesta en el ambiente regresa a la organización para la repetición de sus ciclos de eventos.
- **Entropía negativa.** La tendencia es que toda organización tienda al agotamiento, desorganización y desintegración y a la muerte; por tal motivo para detener necesariamente debe reabastecerse de energía.
- **Información como insumo, retroalimentación negativa y procesos de codificación.** Información como energía o input para cumplir objetivos, retroalimentación negativa como herramienta correctiva del sistema y codificación como sistema de selección que hace que el sistema reacciones según los estímulos del ambiente.
- **Estado de equilibrio y homeostasis dinámica.** El sistema abierto procura mantener cierta constancia en el intercambio de energía con el ambiente -la recibida y la enviada.

- **Diferenciación.** tiende a la diferenciación, es decir, a la multiplicación y elaboración de funciones que conllevan también la multiplicación de papeles y la diferenciación interna.
- **Equifinalidad.** un sistema puede alcanzar el mismo estado final.
- **Límites o fronteras.** Presencia de barreras entre el sistema y el ambiente las cuales definen el radio de acción y el grado de apertura del sistema (receptividad de insumos) respecto del ambiente.

El plan estratégico institucional 2018-2022 SII, se incorpora como sistema abierto y genera sus objetivos en base a 4 perspectivas, que de forma sinérgica se estructuran y complementan:

1. Estado
2. Contribuyentes y Ciudadanos
3. Procesos Internos
4. Aprendizaje y crecimiento.

Esquema 2: plan estratégico 2018-2022. Servicio de Impuestos Internos



Fuente: Servicio de Impuestos Internos

### 3.2.2 La institución desde la óptica de la Gobernanza

La interacción de las instituciones ha sido estudiada fuertemente desde la década del 90 a raíz del fenómeno de la globalización mundial, para lo cual el término “Gobernanza” busca desde el análisis del poder, describir una transformación compleja sistémica organizacional, que se produce en distintas escalas y que involucra desde lo público a lo privado.

Para Jessop (1998) la Gobernanza es una heterarquía, dicho de otro modo, una coordinación e interdependencia negociada entre organizaciones y sistema. Cabe señalar que existen tres modos de regulación de una sociedad que son: Jerárquico (desde la autoridad), económico (desde el mercado) y heterarquía; indicar que siempre coexisten los tres modos, no obstante se la sociedad actual ha privilegiado la heterarquía sobre los otros.

Sørensen y Torfing (2009), pone en tela de juicio las organizaciones basadas en normas indicando que la gobernanza es más consensual e igualitaria, se basa en la confianza y reproduce los valores esenciales de una sociedad.

Scharpf (1993), manifiesta que la gobernanza debe construirse en una red organizada horizontal que involucra una pluralidad de organizaciones tanto públicas como privadas. Las instituciones estatales según Rhodes (2007 y 1997) debe modificar su actuación jerárquica a una basada en mecanismos de dirección, diplomacia y negociación, agrega que la gobernanza es: "Gobernar sin gobierno".

Pierre y Peters (2000) y Meuleman (2009) señalan que gobernanza son todas las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, cuyo fin es solucionar las problemáticas sociales y generar oportunidades para esta.

Es importante considerar que ningún agente tiene conocimientos necesarios, ni capacidad de emplear recursos para solucionar entre ellos los problemas complejos, obligando de esta forma a generar pactos de colaboración, conformando una red que adquiere autonomía y capacidad de autogobernarse en el proceso.

### 3.2.3 Teoría de Stakeholder

Freeman (1984), señala que las organizaciones están compuestas por un conjunto de participantes, a los que denomina stakeholders; palabra inglesa que significa 'interesado' o 'parte interesada', y que se refiere a todas aquellas personas u organizaciones afectadas por las actividades y las decisiones de o una organización.

La gama de grupos o partes interesadas es amplia y diversa, y es concordante con una organización comprendida como sistema social abierto en la cual ésta es el resultado de la interrelación de todos esos grupos a lo largo del tiempo; podemos contar entre ellos a: empleados, clientes, proveedores, accionistas, inversores, entes públicos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones civiles, la comunidad y la sociedad en general.

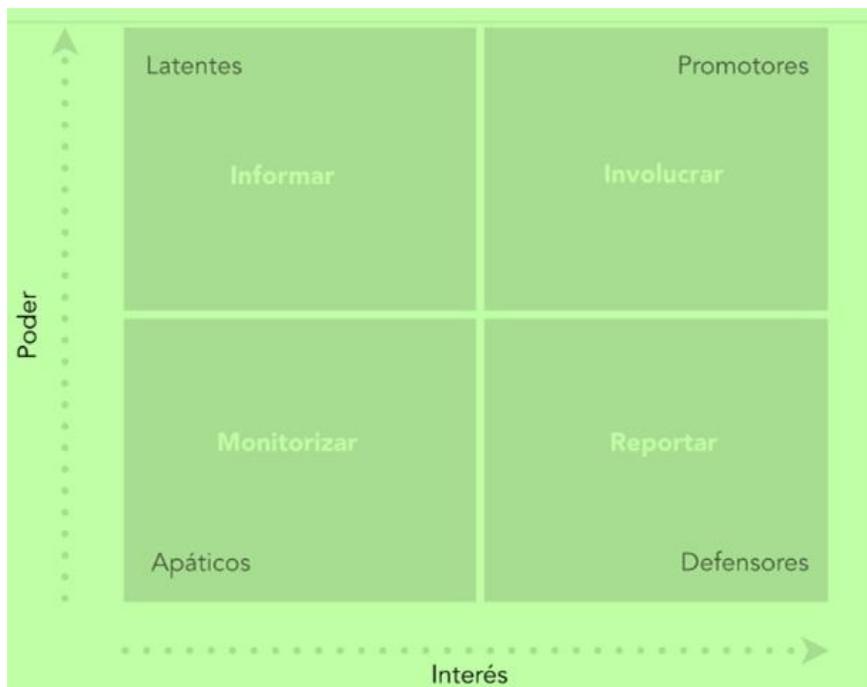
Existen dos categorías fundamentales de Stakeholders.

- **Los stakeholders primarios**, que son aquellos imprescindibles para el funcionamiento de la organización, es decir, todos aquellos que tienen una relación económica directa con la empresa, como los accionistas, los clientes o los trabajadores.
- **Los stakeholders secundarios**, que son aquellos que no participan directamente en las actividades de la empresa, pero que, sin embargo, se ven afectados por ella, como, por ejemplo, los competidores o la comunidad, entre otros.

El grado de importancia de un stakeholders se puede mapear para determinar “quién es quién”, identificando los posibles grupos de interés y de poder, para poder analizar cómo pueden influir en nuestra organización, cómo se relacionan, o determinar los grados de influencia. En ese contexto se confecciona una matriz 2x2 para determinar tipo de influencia:

- a) Con interés y mucho poder: personas con las que debes conectar y que debes siempre involucrar.
- b) Con menor interés, pero también poder: tienen potencial por las posibilidades, red de contactos, financiación, poder de convocatoria, etc, Debemos mantener informados.
- c) Con interés, pero poco poder: tienen consideración por lo que hacemos, están especialmente sensibilizados, nos conocen, pero lamentablemente carecen del poder suficiente como para ofrecernos un impulso o aceleración. Eso sí, normalmente nos ofrece una relación que enriquecerá nuestra idea de negocio. Debemos REPORTAR información sobre nuestra evolución.
- d) Sin interés y con poco poder: se deben solo monitorear.

Esquema 3: Matriz interés -poder.



Fuente: teoría de *stakeholders* diseño propio.

### 3.2.4 Teoría sociológica Estructural de Giddens

Entender la dinámica institucional desde de la estructura de la teoría social, otorga una mirada reflexiva de las relaciones en una dinámica espaciotemporal de las partes o un sistema que componen un grupo social, en ese contexto cabe señalar que, a través de su teoría de la

estructuración, Giddens (1993) reconoce: **“Las estructuras no deben conceptualizarse simplemente como imponiendo coerciones a la actividad humana, sino en el sentido de permitirla. Esto es lo que llamo la dualidad de la estructura. Las estructuras pueden en principio ser examinadas siempre en función de su estructuración como una serie de prácticas reproducidas”**. Lo anterior se refiere a que la estructura es dinámica, en la cual sujeto y estructura están en una permanente relación y se influyen mutuamente, en ese contexto el rol de la estructura es otorgar sólo un molde o marco a los sujetos, los cuales tienen la posibilidad e influencia para transformar la estructura.

Lo anterior reconoce en el sujeto (agente) un poder o una postura política sobre la estructura que está inmerso, debido a que poseen una capacidad humana para hacer las cosas de diferente forma (agencia de cambio) y también porque los sujetos poseen cognoscibilidad; es decir los sujetos tienen conocimientos sobre lo que hacen, tienen por tanto prácticas y saberes.

En el contexto de la institución destaco lo siguiente:

- No existe una estructura dada, preexistente, ajena a la actividad de los actores, como tampoco existe una acción subjetiva, inteligible unilateralmente.
- Los agentes no están fuera del mundo social en el que actúan ni situados frente a él. Su actividad no se da al margen de ese mundo, en cuyo interior son como agentes
- La estructuración como proceso ordenador incluye tanto a los elementos de la acción (motivación, intencionalidad, racionalidad), como a los factores asociados a los sistemas sociales.

Respecto a la problemática institucional Giddens (1988) considera que: “El problema de ligar la orientación subjetiva de la acción con las estructuras institucionales ha parecido siempre enormemente difícil, pero ello se debe en parte a que habitualmente se entendió ‘estructura’ en sustancia, como una restricción impuesta a la acción”.

### 3.2.5 Metodología Ex - Post

La implementación y desarrollo de un programa o de un convenio, requiere ser administrado eficientemente para que sea sostenible en el tiempo, en ese contexto los seguimientos, control y la comparación entre lo programado y lo realizado resulta necesario. Según Vera (1997), por evaluación ex – post se “entenderá por el proceso encaminado a determinar sistemáticamente y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades desarrolladas a la luz de los objetivos planteados. El objetivo de la evaluación ex – post permitiría a los responsables de la ejecución del programa retroalimentarlo, para así tomar decisiones y si es necesario modificarlo, corregir errores y obtener aprendizajes.

Desde un enfoque de cadena resultados, la estrategia de ejecución de un proyecto o programa se debe centrar en el impacto, efectos y productos, ya que sobre estos parámetros se deberán

determinar las actividades y recursos necesarios para alcanzarlos. La terminología de la cadena de resultados es la siguiente:

<b>Insumos</b>	Recursos financieros, humanos y materiales necesarios para realizar las actividades y conseguir los productos previstos de un proyecto. Pueden ser expresados únicamente como metas financieras o costos.
<b>Actividades.</b>	Medidas adoptadas o tareas realizadas para conseguir un producto específico empleando los recursos asignados.
<b>Productos</b>	Resultados inmediatos, tangibles o intangibles, que se producen gracias a la ejecución de las actividades.
<b>Efectos</b>	Resultados generados por los productos entregados por el proyecto en el bienestar de la población beneficiaria.
<b>Impactos.</b>	Resultados positivos y negativos a largo plazo producidos por un proyecto en el bienestar de la población beneficiaria y/o el país.

Los criterios para la evaluación de desempeño del proyecto o programa son los siguientes:

- **Pertinencia:** desde una perspectiva macro institucional o nivel país, mide la consistencia entre el objetivo del proyecto o programa y las prioridades materializadas en su desarrollo.
- **Eficacia:** mide el cumplimiento de los objetivos del proyecto o programa.
- **Eficiencia:** análisis de la variable costo respecto al cumplimiento de metas.
- **Sostenibilidad:** mide la capacidad para mantener los impactos positivos del proyecto por un largo periodo de tiempo.
- **Impacto:** valoración socioeconómica global, incluye los efectos positivos y negativos como los deseados y estaban previstos, como los no previstos y no deseados.

### 3.3 Instituciones relacionadas en la gestión del impuesto territorial

#### 3.3.1 Servicio de Impuestos Internos

La administración del impuesto fiscal dentro de la nación está radicada en el SII, entidad dependiente del Ministerio de Hacienda, que es el responsable de determinar la base imponible del impuesto, y en el ámbito de evaluaciones mantener actualizado el catastro de las propiedades y efectuar el giro (puesta en cobro) del mismo. La recaudación y cobranza administrativa y judicial es competencia de la Tesorería General de la República, cuya dependencia es también del Ministerio de Hacienda.

Conforme a lo señalado en la página online <http://www.sii.cl/> Los lineamientos institucionales se enmarcan en la misión y visión señalada a continuación:

- **Misión**

***“Procurar que cada contribuyente cumpla cabalmente sus obligaciones tributarias, aplicando y fiscalizando los impuestos internos de manera efectiva y eficiente, con estricto apego a la legalidad vigente y buscando la facilitación del cumplimiento, en el marco que establecen los principios de probidad, equidad y transparencia, en un ambiente de trabajo que propicie el desarrollo integral de los funcionarios, para lograr un desempeño de excelencia que aporte al progreso del país. “***

- **Visión**

***“Ser una Institución pública reconocida, en el ámbito nacional e internacional, por:***

- ***La efectividad, eficiencia y autonomía en su gestión institucional;***
- ***Incrementar y mejorar el control de la evasión y elusión, manteniéndolas en sus mínimos históricos, y potenciar el cumplimiento voluntario;***
- ***La equidad, probidad y transparencia en el ejercicio de su rol público;***
- ***Disponer de soluciones tecnológicas innovadoras para el trabajo fiscalizador, la asistencia a los contribuyentes y el apoyo de otros organismos del Estado; y***
- ***Contar con funcionarios altamente capacitados y comprometidos con el progreso del país.”***

Respecto a la organización interna, la institución está encabezada por un Director Nacional quien dirige directamente 3 áreas estratégicas: Dirección de grandes contribuyentes la cual fiscaliza los altos ingresos, Direcciones Regionales encargadas de administrar el impuesto en regiones y éstas a su vez en provincias a través de las unidades, y las Subdirecciones; cabe señalar que el impuesto territorial lo administra la subdirección de evaluaciones en conjunto con la dirección regional de cada región.

### 3.3.2 Área Avaluaciones

La Subdirección de Avaluaciones la componen la Oficina de Proyectos, Departamento de fiscalización del catastro, departamento de tasaciones, oficina de operaciones, oficina de norma y casos especiales, y oficina de análisis y control de gestión.

La administración local del impuesto territorial es ejecutada por las oficinas de evaluaciones de las Direcciones Regionales, Unidades Provinciales y OCM, cabe señalar que solo algunas de estas últimas tienen atención de Público.

La dotación profesional de evaluaciones, la componen esencialmente los Fiscalizadores Tasadores que son profesionales del área de la construcción (arquitecto, ingeniero constructor y constructor civil) y Agrónomos, son parte también personal, administrativos y/o dibujantes.

La modificación y actualización catastral se lleva a cabo de requerimientos de Ordenes de Trabajo, clasificadas por categoría - tipo y plazos máximos de resolución de funcionario resolutor, cabe señalar que dependiendo del avalúo y materia de estas órdenes dependerá, procedimiento administrativo y niveles de visación para su resolución.

Dentro de los procesos de resolución se estipulan entre otros: la petición de antecedentes, visita a la bien raíz, informes técnicos, coordinación con otras áreas, resoluciones, certificaciones etc.

cuadro 2: procedimientos evaluaciones SII

CATEGORÍA	GRUPO Y TIPO DE ORDEN DE TRABAJO	PLAZO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN PARA EL FUNCIONARIO RESOLUTOR	CÓDIGOS DE MATERIA ANEXO RES. EX. 46, DE 2017 Y OTRAS.
A	Solicitud catastro legal	10 días hábiles	1, 2, 3, 26 y 32
B	Solicitud catastro físico	35 días hábiles	12, 14, 15, 16, 17 y 18
C	Solicitud , catastro físico	45 días hábiles	7, 10, 11, 13, 19, 21, 22, 23, 24, 25, y 28
C	Otros Organismos	45 días hábiles	63
C	Solicitud , catastro gráfico	45 días hábiles	7
R	Solicitud , catastro físico	30 días hábiles	27
D	Solicitud asignación de número de rol y de antecedentes previos	5 días hábiles	20, 29, 30 y 31
G	Cargas de órdenes de trabajo asignadas por Dirección Regional	190 días hábiles	49
H	Solicitud de Bienes Nacionales Art. 10 DL 2695, de 1979	15 días hábiles	62
M	Permiso de Edificación	125 días hábiles	65
M	Recepción Final Municipal o Regularización Municipal	125 días hábiles	66
Otras	Cargas de órdenes de trabajo asignadas por la Subdirección de Avaluaciones	Se definirá por la Subdirección de Avaluaciones según urgencia y complejidad	Numeración a partir de 40

Fuente: oficio circular 33 Servicio de Impuestos Internos/2017

Los roles de los participantes en los procesos de evaluaciones se encuentran consignados en plan estratégico 2017-2021 eje “Gestión por procesos”, en ellos se identifican:

- a) Jefe de departamento de fiscalización del catastro de la subdirección de evaluaciones
- b) Funcionarios de primera línea
- c) Resolutor
- d) Visador
- e) Jefe de Departamento Regional de Avaluaciones
- f) Jefe de Oficina Operaciones de la Subdirección de Avaluaciones

Cabe señalar que las OCM no son parte del flujo de proceso institucional; pero si en la práctica, por lo que dichos funcionarios, tienen actualmente perfil SII asignado, el cual asigna carga de trabajo

con labores similares al del resolutor, con la salvedad que todo movimiento tiene que ser visado por el funcionario del servicio.

### 3.3.3 Registro o base catastral de bienes raíces

Es de conocimiento, que el catastro fiscal chileno es uno de los más completos que tiene el país y sirve de base para que otras entidades públicas, atendiendo su grado de completitud y fiabilidad; es una base de datos contenida en el Sistema de Bienes Raíces del SII, que tiene registrada toda la información relativa a los inmuebles.

La actualización del catastro y los estudios de reavalúos son los quehaceres más demandantes del área de evaluaciones, ya que depende de esas instancias la recaudación del impuesto territorial, por tanto, su efectividad.

Cuadro 3: evolución de predios catastrados



Fuente: Servicio de Impuestos Internos

De acuerdo a estadística SII, al segundo semestre del 2019, la cantidad de predios nacionales llega a los 8.028.169; por tal motivo, la actualización catastral es dinámica y compleja, considerando que se transfieren, construyen, amplían, cambian de destinos entre otras muchos bienes raíces cada día; se estiman que las modificaciones catastrales superan el 1.000.000 anual, lo que es positivo para el catastro, no obstante se va acumulando un pasivo, ya que no es posible capturar toda la información oportunamente por causas múltiples, entre ellas, la poca capacidad técnica de los municipios respecto a fiscalización de sus territorios, el bajo interés del propietario respecto a la actualización de sus bienes y la construcción informal entre otras.

La base catastral SII se conforma por:

- *CATASTRO FISICO: define el ¿Qué?, o qué es lo que lo que existe en el terreno, se compone por información física de terreno y construcción, extraída de tasación, fiscalización y declaraciones.*
- *CATASTRO LEGAL: define el ¿Quién?, compuesto por la información del propietario y del bien raíz, como el Rol, Rut, nombre de propietario y denominación predial.*
- *CATASTRO GRAFICO: define el ¿Dónde? O su ubicación territorial, compuesto por Planos ortofotos, cartografía digital.*
- *CATASTRO VALORADO: define el ¿cómo? Y es el producto de la tasación, por tal motivo la valorización, los Avalúos y giros.*

### 3.4 Municipalidades

#### 3.4.1 Ámbito funcional y organizacional

Las municipalidades son el gobierno local de Chile, es el organismo que administra el territorio comunal y están en contacto directo con los ciudadanos. Conforme a ley 18.695 “ Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades” artículo 1° las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas, asimismo, el artículo 2° declara que las municipalidades estarán constituidas por el alcalde, que será su autoridad máxima, y por el concejo municipal.

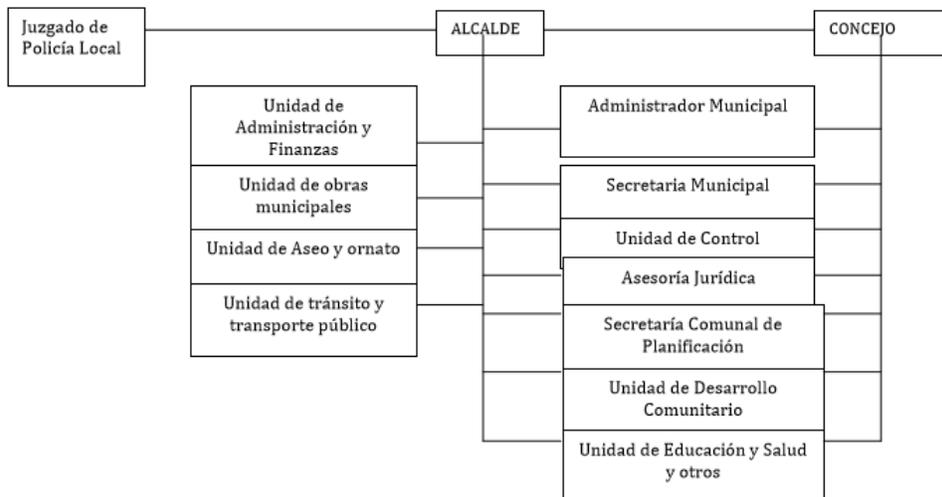
En el ámbito de las funciones, las municipalidades tienen funciones privativas y relacionadas:

Funciones privativas	Funciones relacionadas
1. Elaborar, aprobar y modificar el Plan Comunal de Desarrollo y la armonización de éste con los planes regionales y nacionales. 2. Confección del Plan Regulador Comunal. 3. Promoción del Desarrollo Comunitario. 4. Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público. 5. Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización. 6. El aseo y ornato de la comuna.	1. Educación y cultura. 2. Salud pública y protección del medio ambiente. 3. La asistencia social y jurídica. 4. Capacitación, promoción del empleo y fomento productivo. 5. El turismo, el deporte y la recreación. 6. Urbanización y vialidad. 7. La construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria. 8. El transporte y tránsito público. 9. La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situación de emergencia o catástrofe. 10. El apoyo y fomento en medidas de prevención ciudadana y su implementación. 11. La promoción de igualdad de oportunidades. 12. El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local

La Ley orgánica constitucional de municipalidades distingue entre ellas las atribuciones esenciales, dentro de las cuales la de aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal es de vital importancia desde una perspectiva de la sustentabilidad y desarrollo.

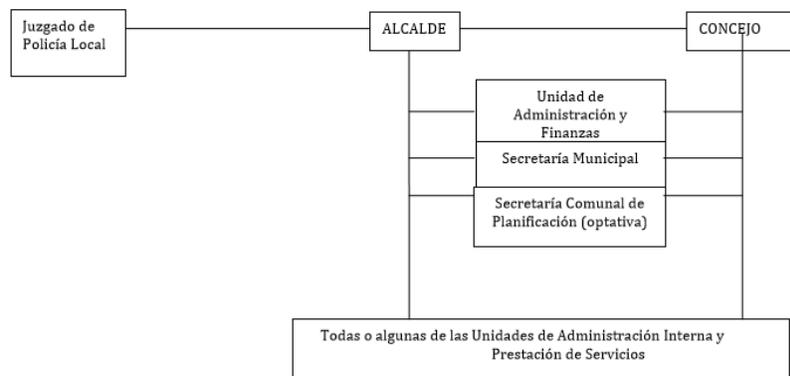
En relación con la estructura de la organizacional municipal, la normativa establece una conformación estándar reglamentaria para comunas de menos y más de 100.000 habitantes, no obstante, en la actualidad las municipalidades han adicionado otras áreas y departamentos con la finalidad de responder a nuevos requerimientos.

Esquema 4: organización administrativa comunas con más de 100 mil habitantes



Fuente: Clínica Interdisciplinaria de Promoción de Derechos en Zonas Rurales 2011.

Esquema 5: organización administrativa comunas con menos de 100 mil habitantes



Fuente: Clínica Interdisciplinaria de Promoción de Derechos en Zonas Rurales 2011.

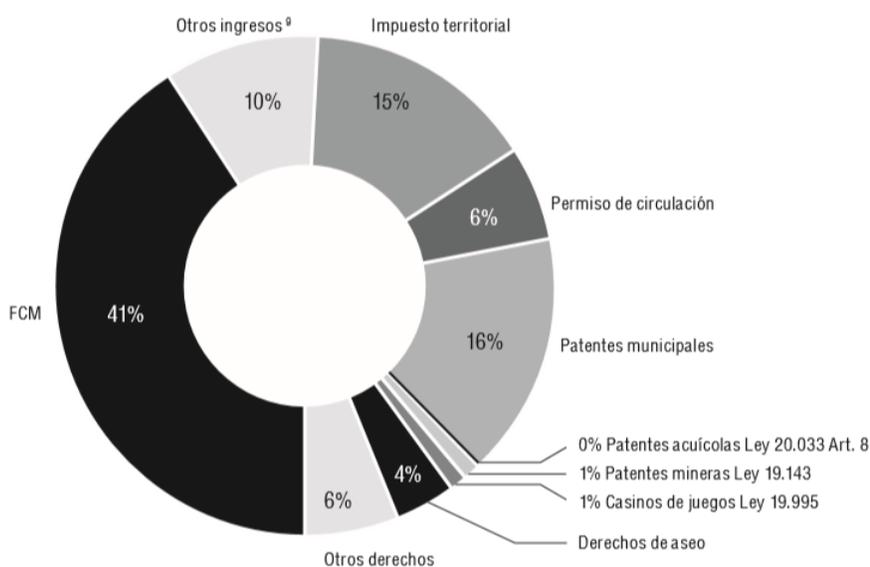
Dentro de las modificaciones a La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades fue los traspasos de nuevas funciones al municipio los cuales deben ir acompañado de los recursos financieros respectivos, potestad para el asociativismo municipal y así poder optimizar los recursos para hacer frente a problemas comunes, y la obligatoriedad de coordinar los servicios públicos en el territorio comunal, estas facultades con orientación descentralizadora fundaron la asociatividad con el servicio de impuestos internos a través de las oficinas de convenio municipal.

El fortalecimiento de las competencias a nivel municipal como la diversificación de funciones no ha sido del todo efectiva debido al bajo financiamiento municipal y la insuficiencia de personal calificado en la gran mayoría de los municipios, factor que ha impedido avanzar en la superación de la brecha territorial de desarrollo.

### 3.4.2 Mecanismos de financiamiento municipal

Los municipios tienen diferentes mecanismos o fuentes de financiamiento. Entre estos están los ingresos tributarios, los derechos municipales, el Fondo Común Municipal, transferencias Los ingresos tributarios, los derechos municipales y el Fondo Común Municipal representan los Ingresos Propios de cada municipio.

Cuadro 4: fuentes de financiamientos municipios



Fuente: Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile

### 3.4.3 Fondo Común Municipal FCM

El Fondo Común Municipales es un mecanismo de financiamiento municipal que tiene por objetivo la equidad fiscal, en el cual las comunas con más ingresos colaboran con las de menores recursos. Se compone de aportes entregados por todos los municipios y, a su vez, cada municipio recibe una proporción del Fondo recaudado, establecida por la Subsecretaría de Desarrollo Regional en

adelante SUBDERE, la cual se determina mediante una fórmula de distribución que depende de los siguientes componentes:

- Número de municipios
- Población
- Importancia relativa de los predios exentos, pobreza
- Ingresos recaudados (estos últimos medidos a través del Ingreso Propio Permanente, IPP4).

La distribución del FCM está sujeta a los criterios y normas establecidos en la Ley de Rentas Municipales (Decreto Ley 3063/1979. Respecto a los recursos provenientes del impuesto predial, estos son empleados por los municipios en sus gastos generales, bienes de consumo y obras de desarrollo, de acuerdo con sus necesidades, no existiendo normativa legal que obligue a las municipalidades a asignar un porcentaje o ítem determinado

Indicadores para la asignación de recursos FCM

- Indicador de partes iguales entre comunas del país (IPI), 25% del CFCM.
- Indicador de número de personas en situación de pobreza de la comuna (IPC), 10% del CFCM.
- Indicador del número de predios exentos de impuestos en la comuna (IXC), 30% del CFCM.
- Indicador de menores ingresos propios por habitante (IIP), 35% del CFCM.

### 3.5 Oficina de Convenio Municipal OCM

#### 3.5.1 Cronología de las OCM

La historia de las oficinas de los convenios municipales OCM se remonta a los años 1990 hasta al año 1993, periodo donde se inició un trabajo conjunto entre Servicio de Impuestos Internos y los municipios a fin de actualizar el catastro de bienes raíces, contando en el año 1999 un total de 83 convenios de cooperación con los municipios. Dichas alianzas se formalizaron en el año 1999, según consta en el Oficio circular SII N° 4015 del 02 de noviembre de 1999.

La circular N°4015 del 02 de noviembre de 1999 señala la coordinación integral con los municipios, definiendo los principios de esta política, las funciones y tareas de las Oficinas de Convenio Municipal (OCM), se informa además sobre los beneficios que obtiene el municipio que suscriba estos convenios, como acceso a servicios, y define responsabilidades SII.

Posteriormente, este instrumento define un programa de implementación de estas oficinas en 3 etapas a partir del año 2000 y hasta el año 2003.

El 20 de noviembre del año 2000, mediante el oficio circular N°4456 el Servicio de Impuestos Internos aborda el tema del control de la información, lo cual según Bascuñán (2016) era uno de los problemas que dificultaron la consolidación de los convenios.

El año 2001, se emite el oficio circular N°16 cuya materia es el **“MODELO OPERATIVO DE LOS DEPARTAMENTOS REGIONALES DE AVALUACIONES Y LAS OFICINAS DE IMPUESTO TERRITORIAL MUNICIPAL”**, el cual estandariza procedimientos de funcionamiento operacionales.

Desde el año 2001 hasta nuestros días el SII no se ha emitido una instrucción formal que norme operacionalmente el funcionamiento de las OCM, considerando un sin número de cambios que ha tenido la institución respecto a políticas, normativas, tecnologías y nuevos requerimientos en 20 años, lo anterior devela una brecha en crecimiento, respecto a la evolución de las estructuras organizacionales frente a los constantes cambios.

### 3.5.2 Análisis cualitativo y cuantitativo de las OCM

En la actualidad existen 93 convenios OCM en funcionamiento, de un universo de 346 comunas de que tiene el país, lo anterior representa un 26,9 %. Estas alianzas se encuentran concentradas en la zona central del país y mayoritariamente se han generado en comunas con mayor número de habitantes y/o de más altos ingresos.

Los departamentos a cargos de su coordinación mayoritariamente son las Dirección de Obras Municipales, sin embargo, también existen otros departamentos coordinadores, entre ellos Secretaria Comunal de planificación (SECPLAN), Departamento de Administración y Finanzas entre otras.

El capital humano lo conforman personales administrativos, técnicos del área de la construcción y dibujo, y profesionales relacionados a la tasación inmobiliaria como arquitectos, ingenieros constructores, agrónomos, geógrafos entre otros, su calidad contractual con el municipio es diversa, existiendo contratos de planta, contrata y mayoritariamente honorarios.

Comunas como Providencia o Viña del Mar han financiado y consolidado unidades administrativas autónomas, que, si bien son administrativamente dependientes de un departamento municipal, su funcionamiento se emplaza en un espacio físico aislado, lo cual le otorga independencia. Señalar que OCM con más de 6 funcionarios, el SII destina una jefatura de grupo, es decir un fiscalizador tasador con exclusividad en la coordinación del convenio.

La gran mayoría de los convenios Municipales SII tienen menos de 3 funcionarios, su función se desarrolla en espacios compartidos y precarios, sus labores son generadas en media jornada o compartidas con las labores propiamente municipales. El coordinador SII no tiene exclusividad en coordinación municipal, por tal motivo la disponibilidad de tiempo y control es un obstáculo en la función.

### 3.5.3 Convenios OCM Región de Valparaíso año 2019-2020

Cuantificación y cualificación de personal correspondientes a las OCM en funcionamiento en la Región de Valparaíso:

Cuadro 5: OCM región de Valparaíso.

n°	COMUNA	COORDINADOR	UBICACIÓN	N° DE PERS.	ADM.	TECNICOS	PROFESIONALES	CALIDAD CONTRACTUAL
1	ALGARROBO	DIRECTOR DE OBRAS	DIRECCIÓN DE OBRAS	2	0	1 DIB	1ARQ	CONTRATA
2	CASABLANCA	DIRECTOR DE OBRAS	DIRECCION DE OBRAS	3	0	1 DIB	1 DIS +1 GEO	MIXTO CONT Y HON
3	OLMUE	DIRECTOR DE OBRAS	DIRECCION DE OBRAS	3	1	1 DIB	1ARQ	MIXTO CONT Y HON
4	CON CON	DIRECTOR DE OBRAS	DIRECCION DE OBRAS	3	0	1 DIB	1 ING.COM + 1 ARQ	HONORARIO
5	HIJUELAS	DIRECTOR DE OBRAS	DIRECCION DE OBRAS	2	1	0	1AGRO.	MIXTO PLT Y CONT
6	LA LIGUA	DIRECTOR DE OBRAS	DIRECCION DE OBRAS	2	0	1 TEC CONS	1ARQ	HONORARIO
7	PUCHUNCAVI	DIRECTOR DE OBRAS	DIRECCION DE OBRAS	1	0	1 TEC CONS	0	HONORARIO
8	VALPARAISO	JEFE OCM	OCM	5	3	1 DIB 1 TEC CONS		MIXTO PLTA Y CONT
9	VILLA ALEMANA	DIRECTOR DE OBRAS	DIRECCION DE OBRAS	3	0	1 TEC ADM	1 ARQ 1 GEO	HONORARIO
10	QUILLOTA	DIRECTOR DE OBRAS	DIRECCION DE OBRAS	1	0	0	1 ING CONS	HONORARIO
11	QUILPUE	AD Y FINANANZAS	JEFE DE FINANZAS	4	1	1 TEC CONS	1 ARQ 1 GEO	MIXTO PLT CONT Y HON
12	SAN ANTONIO	DIRECTOR DE OBRAS	DIRECCION DE OBRAS	1	0	0	1 ING GEOMEN	HONORARIO
13	SANTO DOMINGO	DIRECTOR DE OBRAS	DIRECCION DE OBRAS	1	1	0	0	CONTRATA
14	VIÑA DEL MAR	JEFE OCM	DIRECCION DE OBRAS	11	4	1 DIB	6ARQ	MIXTO PLT CONT Y HON
15	ZAPALLAR	DIRECTOR DE OBRAS	DIRECCION DE OBRAS	2	1	0	1ARQ	MIXTO CONT Y HON
16	PAPUDO	DIRECTOR DE OBRAS	DIRECCION DE OBRAS	1	0	0	1ARQ	HONORARIO

Fuente: SII, elaboración propia.

### 3.6 Condicionantes en la Recaudación Tributaria

La responsabilidad en la recaudación radica en las organizaciones, como lo hemos visto con anterioridad al ser una estructura social abierta su labor se ve influenciadas por factores externos e internos; según **Di John (2016)**, los factores determinantes o limitantes en la recaudación son: **los económicos, los políticos y los administrativos o de capacidad institucional.**

Desde un enfoque económico la recaudación estará determinada por la producción de ingreso de recursos, entre ellos el número y valorización de transferencias de bienes raíces, nivel de urbanización, plusvalías o cualidad del área agrícola, entre otros; no obstante, y según **Unda Gutiérrez (2018)** “este enfoque se queda corto para explicar el que países, estados o municipios con variables económicas similares presenten niveles de recaudación distintos”.

Desde un enfoque político, se parte de la premisa que los impuestos son un problema político, pues al ser impopular requieren necesariamente de acuerdos entre el gobierno y la sociedad; lo anterior ha determinado que grupos con mayores influencias, en el caso de Chile con los grupos económicos-empresariales han sido determinantes en la forma y nivel de recaudación.

El enfoque administrativo o de capacidad institucional, al cual focaliza el presente trabajo, considera que la recaudación estará influenciada por la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible, en ese contexto, para construir esa capacidad, se considera a **Chiavenato. (2001)** en la determinación de los siguientes aspectos.

- Desarrollo de los recursos humanos
- Marco jurídico e institucional
- Desarrollo de las funciones de apoyo relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación.

### 3.7 Experiencias internacionales de recaudación de impuesto territorial con enfoque local

Revisada las realidades latinoamericanas respecto al impuesto territorial o predial y comparándolos con nuestro país, llama la atención que Chile es el único país que mantiene un sistema de administración completamente centralizado, donde la metodología de avalúo como las tasas son fijadas a nivel central con los mismos parámetros en toda la nación. Lo anterior podría ser una desventaja, por la ausencia de dialogo con las realidades locales, pero al mismo tiempo podría configurar una ventaja, debido a que no se endosaría a los gobiernos locales un costo político de un gravamen que históricamente ha sido impopular. El común denominador para los países de América latina es la finalidad del impuesto territorial, la cual es la generación de recursos públicos para el financiamiento de los municipios.

#### 3.7.1 Capacidad institucional y factor político, caso México

Las municipalidades del país azteca tienen delegada desde 1982 la potestad sobre los impuestos inmobiliarios y responsabilidades de gasto, no obstante, dicho potencial de recaudación ha sido desaprovechado. Según estudios de Unda Gutiérrez (2018), sobre recaudación impuesto predial de los gobiernos locales, concluye que el nivel de recaudación está asociado a la capacidad institucional en sus catastros y direcciones de ingresos, señala además que, contar con infraestructura informática y tecnológica para poder controlar el padrón catastral y tomar decisiones es un requisito clave para ser eficientes. Respecto al recurso humano de la organización se destacan puntos críticos como es la rotación de personal por los cambios de administraciones y la diferencias entre el personal de confianza y los sindicalizados.

En los municipios mexicanos el enfoque político es determinante y se evidencia en periodos de competencia electoral, debido a su baja en las recaudaciones tributaria al ser el impuesto territorial impopular para la administración. Este último factor a juicio de Unda Gutiérrez (2018), podría ser mejorado separando el ejercicio técnico con el ámbito político, y fomentando una cultura tributaria dirigida a la gente.

### 3.7.2 Fortalecimiento de los catastros, caso Ecuador

La distribución como la aplicación de los recursos recaudados por los impuestos prediales urbano y rural es facultad de cada municipio, ellos reconocen la importancia de los catastros, por tal motivo se han enfocado principalmente en la actualización del catastro urbano, ya que en el área rural, la cual existe poca información, el Ministerio de Agricultura a través del programa SIGTERRAS trabaja en una base de datos de las áreas rurales del país, con información relacionada a fotografías aérea, ortofotos, levantamiento predial y cartografía temática.

El catastro integra la valorización de suelo como un componente más de un todo integral, debido que es parte del plan de desarrollo y ordenamiento territorial (PDyOT) el cual permiten a las municipalidades planificar su desarrollo vinculado al Plan Nacional para el Buen Vivir que dispone Ecuador, implicando fortalecer el proceso de los catastros urbanos y rurales, así como la información necesaria que permita, además, planificar la gestión y uso de suelo. El catastro considera aspectos económicos, sociales, culturales, conectividad, vivienda y población, entre otros, dicha información es pública y se encuentra disponible para consulta de toda la ciudadanía en la página online <http://sni.gob.ec>.

Respecto a los financiamientos para la implementar el catastro, resulta interesante una política pública que dictamina que el 50 % del monto total del costo del catastro es asumido por el gobierno central, y el 50 % es asumido por las municipalidades con acceso a crédito con plazos y condiciones financieras favorables.

### 3.7.3 Sistema de autoevaluó y modernización de oficinas municipales SAT, caso Perú.

A las municipalidades les corresponde la recaudación, administración y fiscalización del impuesto predial y el impuesto de alcabala. El primero es un tributo que grava el valor de los predios urbanos y rústicos en base a su autovalúo, y el segundo es un Impuesto que grava las transferencias de propiedad de bienes inmuebles urbanos o rústicos a título oneroso o gratuito, cualquiera sea su forma o modalidad, inclusive las ventas con reserva de dominio. El autovalúo se obtiene aplicando los aranceles y precios unitarios de construcción aprobados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento todos los años. Las tasas llamadas en Perú como alícuotas son fijadas por el gobierno central.

Respecto a la administración local del impuesto, las municipalices de mayor envergadura como Lima tienen los servicios de Administración Tributaria "SAT", las cuales son Organismos Públicos Descentralizados de la Municipalidad, con autonomía administrativa, económica, presupuestaria y financiera. Asimismo, tienen como finalidad: organizar, administrar, fiscalizar y recaudar todos los ingresos tributarios. Las municipalidades más pequeñas han fortalecidos sus oficinas municipales de rentas (OMR), que constituyen el esquema tradicional de administración tributaria local, dependen del alcalde de la ciudad y responden a una estructura centralizada dentro del gobierno municipal.

Los SAT han implementado modernos programas de recaudación basados en una mejor atención a los contribuyentes, mecanismos de gobierno electrónico, call centers, y sistemas

bancarios para la liquidación del impuesto, se profesionalizó personal y se implementó una cultura de atención al público que se basa en la gestión por resultados, lo anterior fue logrado gracias a la autonomía de gestión, financiera y económica, y los resultados han sido positivos en cuanto a las tasas de morosidad y corrupción han bajado, pero no en la recaudación.

En contra posición con los SAT, las OMR no poseen la capacidad técnica y capital humano para la recaudación, teniendo principal falencia la falta de actualización de sus bases catastral, lo cual y en conjunto con la falta de cultura tributaria ha afectado la recaudación fiscal.

#### 3.7.4 Unidad de catastro centralizado, autoevaluó y administración del impuesto municipal, caso Colombia.

El modelo colombiano como el de Brasil, determinan la administración del impuesto territorial en las municipalidades, ellas además poseen autonomía en la determinación de las tasas (alícuotas) como también en el régimen de exenciones. Al igual que Perú posee el sistema de autovalúo.

La base catastral y la pauta metodológica para estimar valores de suelo, es realizada de forma centralizada por la unidad nacional denominada IGAC ( instituto geográfico Agustín Codazzi), de carácter técnica que se encarga de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE). Al estar centralizada y a cargo de toda la nación la actualización catastral es lenta, incidiendo fuertemente en la recaudación fiscal.

Considerando que la entidad que graba el impuesto territorial es diferente y técnica a la administración política municipal y por otro lado la declaración sea realizada por el contribuyente, configuraría una fortaleza del sistema, no obstante, podría complejizar desde la óptica del contribuyente al como canalizar una impugnación.

## 4 MARCO METODOLOGICO

### 4.1 3.1 Enfoque investigativo

El enfoque metodológico de la investigación será mixto (cualitativo –cuantitativo), debido a que la información para la consecución de los objetivos necesitará de un análisis integral de los aspectos relevantes de la gestión las oficinas de Convenio Municipal en la gestión tributaria del impuesto territorial a nivel local.

Se requerirá información cuantitativa de las “estructuras” que permite el funcionamiento de las OCM, es decir la caracterización de las instituciones relacionadas, sus contextos demográficos, social y territorial, como también la variable tiempo, respecto al desarrollo y vida de la organización.

La información cualitativa será de utilidad para develar los factores que determinan las “discursos y las practicas” de los distintos actores y stakeholders involucrados, para cual se identificaran previamente, para finalmente determinar “quién es quién”, identificando los posibles grupos de interés y de poder, para poder analizar cómo pueden influir en la organización.

### 4.2 Alcances de la investigación

Para efecto de esta investigación su alcance será descriptiva y exploratorio, donde la pregunta por la naturaleza de un fenómeno social, y su objetivo es ofrecer una definición de la realidad, examinar un fenómeno para caracterizarlo del mejor modo posible. Aunque algunos investigadores consideran “Una buena descripción provoca los “por qué “de la investigación explicativa” de Vaus, (2001). Para caracterizar la relación institucional y sus efectos en la gestión del impuesto territorial, se analizarán y medirán las variables determinadas por los procesos de gestión.

Desde la exploración del fenómeno, interesa detectar algún patrón de comportamiento o funcionalidad subyacente que pueda ser develado a través de análisis de patrones, tendencias, valores atípicos, resultados inesperados, etc. Cabe señalar que no existe estudios referenciales a la temática de la investigación, por tal motivo; un análisis exploratorio de datos es crucial en la obtención de la respuesta, la cual será producto de un proceso de contrastación, manipulación e interrogación de la información.

### 4.3 Técnica para la recolección de la información

El instrumento de recolección de información será la entrevista semiestructurada, cuyo fin es obtener respuestas verbales a las interrogantes planteadas por el problema propuesto, por medio de una comunicación verbal con los actores y stakeholders que se definirán más adelante. Su naturaleza semiestructurada otorga un grado de flexibilidad y ventaja, ya que según Diaz-Bravo (2013) posibilita la adaptación de los sujetos con enormes posibilidades para motivar al interlocutor permitiendo aclarar términos, identificar ambigüedades y deducir formalismos. Lo anterior cobra mayor importancia cuando los sujetos pertenecen a organizaciones estructuradas y jerarquizadas.

#### 4.3.1 variables e indicadores del estudio

VARIABLE	Recursos humanos
INDICADORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Personal:</b> número y tipo de profesionales, técnicos y personal de administrativo de las OCM.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Calidad contractual:</b> tipo de contrato: honorario, planta y contrata</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dependencia jerárquica:</b> definición del departamento o área municipal que pertenece la OCM.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Remuneración:</b> monto del sueldo y o estímulos institucionales.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Permanencia:</b> años de servicio y conocer si la función es exclusiva a la OCM.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Capacitación:</b> conocer protocolos en relación con inducción y capacitación.</li> </ul>

VARIABLE	infraestructura
INDICADORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Capacidad de recinto:</b> relación superficie - funcionario</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ubicación:</b> localización física de la oficina.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Disponibilidad de movilización:</b> tiempo de uso exclusivo de móvil.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Insumos tecnológicos:</b> nivel de conectividad, software, equipos computacionales, plotters.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mobiliario y presupuesto:</b> recursos de implementación de oficina</li> </ul>

VARIABLE	prácticas
INDICADORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ordenes de trabajo:</b> carga laboral por funcionario, número y tipo.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Planes de fiscalización:</b> número y tipo de planes de intervención en el territorio.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Reuniones grupales:</b> nivel de coordinación interna grupal.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Salidas a terreno:</b> tiempo de acción en el territorio.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Contacto contribuyente:</b> existencia y tipo de contacto con la comunidad local, ya sea en atención de público, a través de reuniones y/o salidas de terreno.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tipos de comunicación exterior:</b> nivel de autonomía y forma de articulación con otras instituciones relacionadas con el impuesto territorial. (Minvu, notarias, CBR, bienes nacionales)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Articulación OCM con deptos. Municipales:</b> medir el intercambio con otras oficinas municipales, determinar si los productos son de utilidad del municipio y/o si existe dependencia desde la información con otras oficinas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Articulación OCM con SII:</b> naturaleza de dependencia con el SII.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Coordinación municipalidad -SII:</b> canales y naturaleza de la relación municipalidad con SII. Nivel de subordinación.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Análisis de gestión:</b> instrumento de medición de desempeño.</li> </ul>

VARIABLE	normativa
INDICADORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Reglamentos SII:</b> número de circulares y año que norman procedimientos OCM.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Reglamentos Municipales:</b> herramientas internas que norman los procedimientos OCM.</li> </ul>

VARIABLE	Productos - efectos - impactos
INDICADORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Modificación catastral:</b> cualificación y cuantificación de los movimientos generados en el catastro comunal.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Giro Impuesto territorial:</b> montos anuales de recaudación comunal por impuesto territorial.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Financiamiento y gasto municipal:</b> impacto en las finanzas y su destinación en iniciativas locales.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Impacto cultural, social y económico:</b> caracterización de los impactos de los reavalúo y/o planes de fiscalización sobre el territorio local.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Impacto en la innovación:</b> caracterización de iniciativas desarrolladas por la OCM para la gestión del impuesto territorial.</li> </ul>

VARIABLE	De contexto territorial - comunal
INDICADORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antecedentes demográficos</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterización socioeconómica de la población comunal</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gestión de desarrollo comunal</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valores de suelo</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterización catastro físico SII comunal</li> </ul>

#### 4.4 Muestra del estudio

El universo de estudio se encuentra definida por la región de Valparaíso debido a la heterogeneidad de municipalidades medidos desde el tamaño, contextos e índices per-capitas, como a su vez por la existencia de 16 convenios OCM en funcionamiento.

La unidad de análisis son las Oficinas de Convenios Municipales y los departamentos del Servicio de Impuestos Internos a cargo de la coordinación y dirección.

La propuesta de actores claves para la elección, formulación y diseño de las entrevistas son analizados bajo la teoría stakeholders de acuerdo con la siguiente matriz de poder-interés; cabe señalar que los resultados codificados de las entrevistas pueden cambiar el orden propuesto.

Esquema 6: actores en la gestión del Impuesto territorial según Matriz poder-interés



Fuente: elaboración propia.

#### 4.5 Identificación de actores a entrevistar

NOMBRE	CARGO	LUGAR DE DESEMPEÑO	PROFESION	FEHA DE ENTREVISTA
Mónica Lagos Rocco	Encargada nacional de OCM	Subdirección de Avaluaciones Santiago	No informada	06/04/2020
Carmen Luz Latorre Leyton	Jefa de departamento de Avaluaciones	Oficina Regional SII Valparaíso	Constructor civil	10/03/2020
Angela María Thomas Chacón	Jefa de Grupo 1	Oficina Regional SII Valparaíso	Ingeniero constructor	10/03/2020
Sady Quevedo Madariaga	Coordinador OCM Zapallar	Unidad La Ligua	Arquitecto	11/03/2020
Alfredo Hoffstadt Urrutia	Director de obras	municipalidad de La Ligua	Arquitecto	06/04/2020
María Fernanda Vásquez Pairacan	tasador	municipalidad de Zapallar	Arquitecto	11/03/2020
Miguel Hernández Ledesma	tasador	municipalidad de La Ligua	Arquitecto	06/04/2020
Patricia Andrea Manzo Neico	dibujante	municipalidad de Zapallar	Dibujante	11/03/2020

#### 4.6 Entrevistas

La formulación de las preguntas de la entrevista estará determinada por los indicadores y variables propuestos anteriormente, su diseño se orientará a la construcción de un análisis FODA, como estrategia para determinar los factores externos (oportunidades y amenazas) e internos (fortalezas y debilidades) que tienen mayor impacto en la organización.

- **Preguntas de identificación:**  
Nombre/organización que pertenece/cargo
- **Entrevista semiestructurada:**

##### 4.6.1 Entrevista tasador y coordinadores de OCM

<b>Recursos Humanos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cómo se forman técnicamente los funcionarios OCM? ¿Tienen acceso a capacitación permanentes? ¿Existe inducción a los nuevos funcionarios?</li> <li>2. ¿Influye el tipo de contrato en la continuidad y procesos laborales de la OCM?</li> </ol>
-------------------------	--

	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. ¿Cuál es el mecanismo para elección de nuevos funcionarios? y ¿Cuál es el perfil humano y profesional esperado?</li> <li>4. ¿Qué profesionales consideran que son los necesarios para el funcionamiento mínimo de OCM?</li> <li>5. ¿El personal destinado es de dedicación exclusiva de la OCM?</li> </ol>
--	--

<b>infraestructura</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Es adecuada la infraestructura, mobiliario e insumos tecnológicos para el desarrollo de las funciones? Señale cuales son los requerimientos actuales.</li> <li>2. ¿Tienen disponibilidad de móvil para fiscalización? cual es la frecuencia de uso.</li> <li>3. Estratégicamente sería conveniente la ubicación física de las dependencias de la OCM en: <ul style="list-style-type: none"> <li>• plena autonomía</li> <li>• dentro de oficinas del SII</li> <li>• dentro de departamento Municipal</li> </ul> </li> </ol>
------------------------	---

<b>Prácticas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Existe coordinación y conciencia de la labor de la OCM por parte del director municipal a cargo y por otros Deptos. Municipales?</li> <li>2. ¿Cómo? y ¿Quien define la carga laboral de la OCM?</li> <li>3. ¿Se generan planes de fiscalización en el territorio en el ámbito del impuesto territorial?, ¿Qué grado de injerencia tienen los funcionarios de la OCM en su diseño y focalización?</li> <li>4. ¿Existe trabajo en equipo? ¿cómo se coordina la labor?</li> <li>5. Cuál es la forma y frecuencia de comunicación con otros deptos. Municipales y con el SII. ¿Existe intercambio de información?, si es efectivo ¿qué tipo de información?</li> <li>6. ¿Dispone de herramientas de gestión para la labor de la OCM?</li> <li>7. ¿Qué indicadores tienen para evaluar desempeño OCM?</li> <li>8. ¿Considera que el desempeño solo se mida desde la rentabilidad económica?</li> <li>9. ¿Cuáles son las principales limitantes, en el ejercicio de las funciones dentro de la OCM?</li> <li>10. ¿Existe atención de público? ¿En qué consiste?</li> <li>11. ¿Cuáles son los actores principales en la gestión del impuesto territorial?</li> <li>12. ¿Se considera el conocimiento local de los municipios, en los procesos de reavalúo, actualización catastral o planes de fiscalización?</li> <li>13. Existen instancias para la innovación dentro de la OCM, como, por ejemplo, diseñar una metodología para la fiscalización.</li> <li>14. ¿Existe comunicación con otras OCM regionales?</li> </ol>
------------------	---

<b>Normativa</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Qué normativas dispone para su ejercicio?</li> <li>2. ¿Considera necesario implementar normativa SII que regule la función de las OCM? ¿Qué aspectos debería considerar?</li> <li>3. ¿Existe algún reglamento municipal que norme el funcionamiento de las OCM? Si existiera ¿qué aspecto debería considerar?</li> </ol>
------------------	---

<b>Producto -Efectos - Impactos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desde su experiencia, ¿Qué acciones concretas de la OCM ha tenido impactos en el territorio?</li> <li>2. ¿Cuál es el diagnostico respecto a la actualización catastral de su comuna? ¿Y cómo este factor ha repercutido en la proyección de ingresos de su comuna?</li> <li>3. Sabe en que se ocupan en su municipalidad los fondos provenientes del impuesto territorial. ¿considera usted que deberían estar asignado a un ítem específico conocido por la ciudadanía? ¿podría repercutir la función de la OCM conocer el destino de los recursos generados? Argumente su respuesta.</li> </ol>
-------------------------------------	---

#### 4.6.2 Set de preguntas adicionales para los cargos regionales de responsabilidad

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Quien coordina el funcionamiento de las OCM a nivel Regional? ¿dispone de alguna herramienta de gestión para la coordinación de las OCM?</li> <li>2. ¿Qué limitantes han tenido para la implementación y funcionamiento de convenios OCM? (variables: recurso humano, infraestructura, financiamiento, normativa).</li> <li>3. ¿Dispones de algún informe de gestión nacional y/o regional de los convenios OCM?</li> <li>4. ¿Considera que el sistema de financiamiento para el funcionamiento de las OCM por parte de las municipalidades es el adecuado?</li> <li>5. Desde su experiencia... ¿considera que han contribuido las OCM a la descentralización del Impuesto territorial?</li> <li>6. ¿Qué otros parámetros de medición aparte de la rentabilidad económica, se podría implementar para medir la eficiencia de las OCM en la gestión del I.T.?</li> <li>7. ¿Considera necesario implementar normativa SII que regule el funcionamiento de las OCM? Si es afirmativo: ¿Qué aspectos debería considerar?</li> <li>8. ¿Se considera el conocimiento local de los municipios, en los procesos de reavalúo, actualización catastral o planes de fiscalización? Comente su experiencia en la región de Valparaíso.</li> <li>9. Desde su experiencia, ¿tiene conocimiento de acciones concretas de las OCM que hayan tenido impactos en el territorio?</li> <li>10. Para finalizar consulto: <ol style="list-style-type: none"> <li>a.- ¿Qué acciones debería implementar el SII para fortalecer las OCM?</li> <li>b.- A su juicio, ¿Qué acciones deberían implementar las municipalidades para fortalecer las OCM?</li> </ol> </li> </ol>
--

## 5 ANALISIS ESTRATEGICO

El enfoque del análisis estratégico se estructura conforme a la evaluación de desempeño de la Teoría Ex – post, la cual considera un enfoque integral de la gestión de la organización para comprender las relaciones entre diseño, ejecución, monitoreo y evaluación. Los criterios considerados para estructurar el análisis de la gestión del impuesto territorial con enfoque local están regidos por los preceptos de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto.

### 5.1 Hacia una visión estratégica territorial del Impuesto Territorial

Es conveniente en materia de impuesto territorial y su operatividad respecto al rol del SII y oficinas de convenios municipales OCM plantear una mirada desde el origen, para preguntarnos si el objetivo inicial de la normativa y administración de esta, funciona y responde a un enfoque territorial; considerando un contexto actual, en el cual la política de desarrollo urbano plantea como necesidad impedir que los nuevos desarrollos sean generados de forma segregada y por otro lado revertir, situaciones existentes de segregación y fragmentación socio-territorial.

Corresponde al Estado asumir responsabilidades respecto al ordenamiento y desarrollo territorial, para ello el impuesto territorial resulta eficaz ya que según (Walters, 2012), el sistema de impuestos territoriales es el más recomendable para recuperar plusvalías, ya que está vigente, se paga regularmente en todo el país, genera menos distorsión en mercados económicos, es de fácil recaudación, absorbiendo de manera continua los cambios en los valores de suelo, lo cual se ha manifestado en Chile progresivamente, desde el año 2013 .

Cuadro 6: evolución de contribuciones de bienes raíces en M US\$

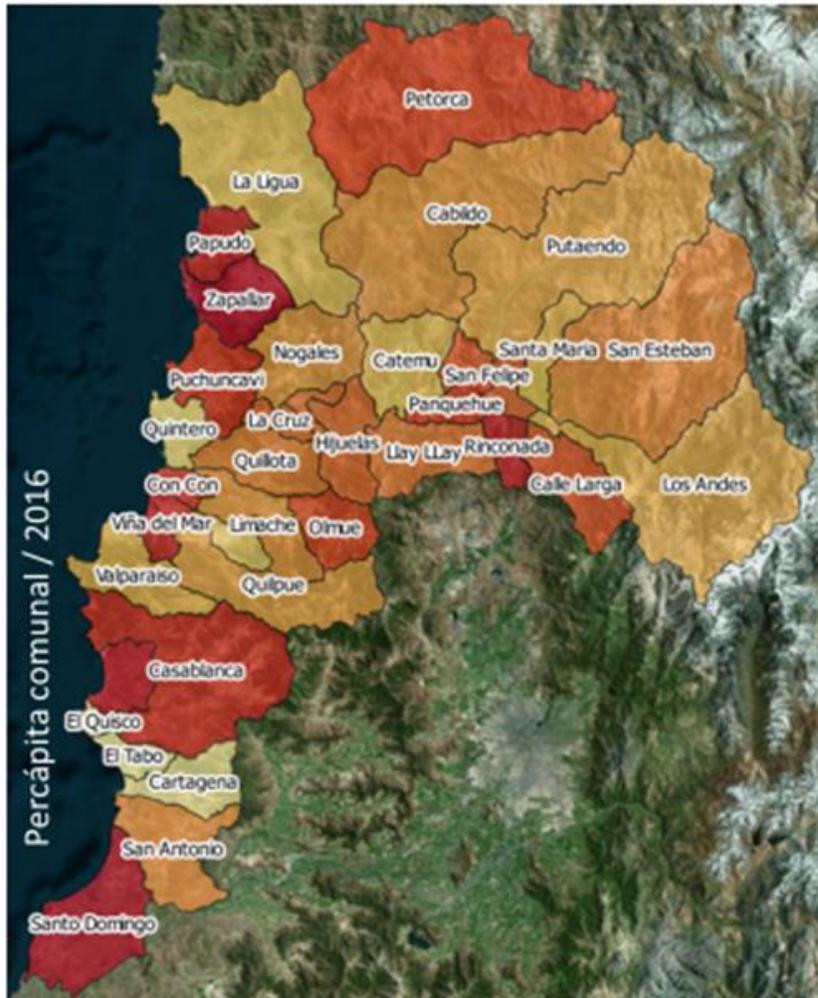


Fuente: Ficha OCM Servicio Impuestos Internos

Si bien la Ley 17.235 de Impuesto Territorial dictamina el cobro del gravamen al bien raíz; es la Ley N° 3.063 Titulo VI “Participación Municipal en el Impuesto territorial y del Fondo Común Municipal”, es quien finalmente, indica que las municipalidades percibirán el rendimiento total del impuesto territorial, el cual, se hace de forma directa y también a través del el FCM (Fondo común municipal).

El Fondo Común Municipal (FCM), se encuentra definido en la Constitución Política Chilena en su Artículo 122 como un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país, sin embargo, en la actualidad no ha sido un generador efectivo en la integración socioeconómica regional. Al focalizar la distribución per cápita la región de Valparaíso que es diversa y extensa; evidenciamos una disparidad comunal en territorios aledaños y con cualidades socio-territoriales semejantes (ciudades de Viña del Mar con Valparaíso y la comuna de La Ligua con la comuna de Zapallar).

Figura 1: situación regional según percápita (colores oscuros con mayor percápita)



Fuente: Imagen Qgis elaboración propia

Reconocemos un problema estructural redistributivo respecto a los recursos y financiamientos comunales, lo cual crea segregación social. El Impuesto territorial como pilar fundamental en la generación de recursos, debería considerar en su gestión la visión y valores del Servicio de Impuestos Internos respecto a la administración equitativa del gravamen, cuyo ámbito tiene que considerar necesariamente todas las escalas de intervención urbana territorial, es decir incorporar la unidad menor que es el predio o rol de avalúo, a las de más extensión que son las áreas homogéneas, las comunas, la región.

Para trabajar y gestionar desde las distintas escalas del territorio, es necesario una visión estratégica basada en un estudio de la región, sus componentes, fortalezas y debilidades territoriales, como así mismo, la consideración de los actores relevantes en la toma de decisiones. La carencia de un plan

estratégico regional respecto a la gestión del impuesto territorial que involucre a las OCM podría ser un factor más, en la desigualdad territorial.

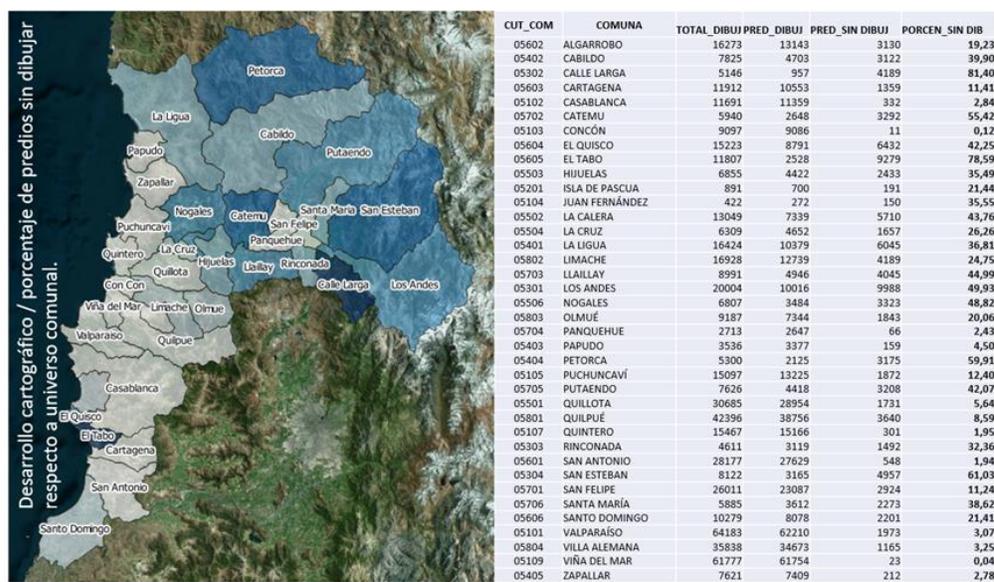
### 5.1.1 Escala Regional: Dimensión multidimensional en la gestión impuesto territorial a través de la correlación de variables

La incorporación progresiva de herramientas estadísticas y gráficas georreferenciadas (SIG), ha generado una oportunidad para interpretar fenómenos territoriales e identificar variables, como así mismo develar debilidades en la gestión y distribución de impuesto territorial.

Desde el punto de vista metodológico, el contraste de antecedentes aporta al diagnóstico e identificación de problemas complejos, los cuales deben ser abordados en una política estratégica multidimensional, a fin de establecer aportes que aborden todas las escalas de intervención para la organización; lo último es importante cuando el foco del problema es territorial.

Transversalizar la gestión del impuesto territorial debe considerar variables externas al tributo mismo, como la geográfica, demográfica, y/o índices sociales, entre otras.

Figura 2: desarrollo cartográfico catastro grafico



Fuente: Servicio de Impuestos Internos: [http://www.sii.cl/sobre\\_el\\_sii/estadisticas\\_y\\_estudios\\_del\\_sii.html/](http://www.sii.cl/sobre_el_sii/estadisticas_y_estudios_del_sii.html/) Cartografía digital: elaboración propia

Fuente: imagen Qgis elaboración propia

5.1.1.1 Análisis de Gestión de procesos OCM, por contribución región Valparaíso

Cuadro 7: contribución comunas región de Valparaíso.

COMUNA	PREDIO_T	PREDIO_E	PREDIO_J	AVALUO	CONTRIB.	OC	FUNCIO_OI	PRED/FUNC
VIÑA DEL MAR	211660	79613	132047	9073591131	22686143	SI	11	19242
VALPARAÍSO	118988	80519	38469	4019700986	7930259	SI	5	23798
ZAPALLAR	9386	2259	7127	1303334367	5289304	SI	2	4693
CONCÓN	36447	8233	28214	1735468563	5203232	SI	3	12149
QUILPUÉ	63525	46842	16683	1862069330	2588692	SI	4	15881
SAN ANTONIO	32996	28180	4816	1002748987	2481949	SI	1	32996
ALGARROBO	29551	8903	20648	1072965275	2478738	SI	2	14776
PUCHUNCAVÍ	20472	9180	11292	842009084	2247702	SI	1	20472
SANTO DOMINGO	12917	6167	6750	629744910	1701187	SI	1	12917
QUILLOTA	35624	30334	5290	983805174	1585362	SI	1	35624
CASABLANCA	13714	7616	6098	588750528	1580547	SI	3	4571
LOS ANDES	25354	19389	5965	901166379	1425804	SI	2	12677
SAN FELIPE	30925	24731	6194	910529163	1390744	SI	1	30925
VILLA ALEMANA	46851	38110	8741	1248328315	1318073	SI	3	15617
QUINTERO	17849	12420	5429	421567199	1029977	NO		
LIMACHE	19793	14681	5112	512962191	799688	NO		
OLMUÉ	9438	5587	3851	306047540	788505	SI	3	3146
LA LIGUA	18823	13555	5268	424776586	735816	SI	2	9412
PAPUDO	9048	2807	6241	351511391	676483	SI	1	9048
EL QUISCO	16723	12025	4698	414674687	641156	NO		
LA CALERA	17138	15622	1516	364140284	607973	NO		
SAN ESTEBAN	8478	5845	2633	263007309	405558	SI	1	8478
RINCONADA	4614	3046	1568	174181818	387633	SI	2	2307
HIJUELAS	7211	5235	1976	184729463	373275	SI	2	3606
NOGALES	7357	6126	1231	185884646	313571	NO		
EL TABO	15411	11788	3623	287188172	312627	NO		
CARTAGENA	12456	10069	2387	231220612	307473	NO		
LLAILLAY	9628	7592	2036	193746390	270411	NO		
LA CRUZ	8777	6729	2048	253378126	261648	NO		
CALLE LARGA	5841	4316	1525	178953099	255055	NO		
CATEMU	5952	4560	1392	135873931	227592	SI	1	5952
SANTA MARÍA	6201	5232	969	133678616	207209	SI	1	6201
PANQUEHUE	2716	1871	845	101767774	200954	SI	1	2716
CABILDO	8328	6863	1465	184134487	190746	NO		
PUTAENDO	7651	6445	1206	133248021	122099	SI	1	7651
PETORCA	5848	5087	761	70476371	70041	NO		
JUAN FERNÁNDEZ	425	336	89	7796467	4651	NO		
ISLA DE PASCUA	941	941	0	37504968	0	NO		

Fuente: información 2018, fuente SII, elaboración propia

La gestión de los procesos OCM que coloca el foco en factores económico respecto al aporte de contribución por comuna, corresponde al enfoque regional actual. De acuerdo al cuadro, los recursos de la organización mayoritariamente se encuentran en las comunas con mayores números de predios, concentración de avalúos y mayores contribuciones. Resulta coherente entonces, que las 14 comunas de la región con mayor contribución posean convenio; mientras que las 14 comunas de menor contribución solo 4 poseen convenios. Sin embargo, no basta con el convenio implementado, el número de funcionarios por predios es un factor importante y también de inequidad entre las comunas de alta contribución, claro ejemplo son los casos de Viña del Mar,

Valparaíso, Quillota, San Felipe versus las comunas de Zapallar y Con Con. Lo anterior es un problema señalado por los funcionarios de las OCM, repercutiendo en la gestión y labor cotidiana.

### 5.1.1.2 Análisis de Gestión de procesos OCM por índices sociales región Valparaíso

Cuadro 8: encuesta Casen comunas región de Valparaíso

COMUNA	CASEN	POB_201	PERCAPIT	FCM_201	OC	FUNCIO OI	PRED/FUNC
PETORCA	27,5719%	10.351	67,68	1.571.010	NO		
SANTA MARÍA	27,0032%	15.836	33,27	1.812.636	SI	1	6201
LLAILLAY	26,4445%	24.826	50,69	2.133.978	NO		
LIMACHE	25,3662%	45.709	44,74	4.319.371	NO		
LA CRUZ	23,5022%	19.667	54,91	1.669.082	NO		
LA CALERA	23,0024%	55.343	51,51	4.060.079	NO		
OLMUÉ	22,8322%	16.075	67,37	1.932.345	SI	3	3146
CARTAGENA	22,5582%	20.396	4,88	7.244.328	NO		
ZAPALLAR	21,9038%	6.223	1491,04	942.419	SI	2	4693
RINCONADA	21,3111%	10.703	361,94	1.164.813	SI	2	2307
CATEMU	21,1024%	14.062	32,09	1.699.758	SI	1	5952
CASABLANCA	19,7486%	29.333	154,55	1.292.726	SI	3	4571
CABILDO	19,3544%	20.137	41,34	2.052.422	NO		
HIJUELAS	19,1359%	18.143	52,91	1.720.444	SI	2	3606
PUTAENDO	18,9483%	16.469	36,08	2.182.228	SI	1	7651
QUINTERO	18,9281%	28.124	10,96	5.625.451	NO		
SAN ANTONIO	18,7822%	97.136	47,94	7.420.994	SI	1	32996
LA LIGUA	18,2329%	33.883	23,85	3.477.926	SI	2	9412
VALPARAÍSO	16,8695%	295.731	34,22	13.498.264	SI	5	23798
NOGALES	16,6552%	23.859	41,34	2.096.130	NO		
CALLE LARGA	15,9303%	14.712	60,4	1.397.502	NO		
PUCHUNCAVÍ	15,1003%	18.115	142,05	1.505.061	SI	1	20472
SAN ESTEBAN	14,6277%	18.765	48,66	1.773.615	SI	1	8478
QUILLOTA	14,1721%	94.749	50,06	6.274.752	SI	1	35624
PANQUEHUE	14,0669%	7.361	83,38	1.144.940	SI	1	2716
VIÑA DEL MAR	14,0496%	325.195	208	5.442.913	SI	11	19242
EL QUISCO	13,6531%	13.359	6,69	8.863.828	NO		
ISLA DE PASCUA	13,3002%	6.600	8,43	1.399.161	NO		
VILLA ALEMANA	12,7316%	141.729	22,16	9.865.137	SI	3	15617
SAN FELIPE	12,5562%	74.337	58,9	5.292.385	SI	1	30925
LOS ANDES	11,9038%	68.401	35,02	5.193.559	SI	2	12677
SANTO DOMINGO	10,5314%	9.432	870,81	1.009.523	SI	1	12917
ALGARROBO	9,7048%	10.588	422,46	923.391	SI	2	14776
QUILPUÉ	9,5555%	170.853	38,53	10.261.902	SI	4	15881
JUAN FERNÁNDEZ	9,0966%	863	11,82	1.260.495	NO		
PAPUDO	9,0226%	5.310	293,11	999.465	SI	1	9048
CONCÓN	8,6937%	50.154	145,88	1.436.275	SI	3	12149
EL TABO	5,0883%	10.351	4,12	6.135.929	NO		

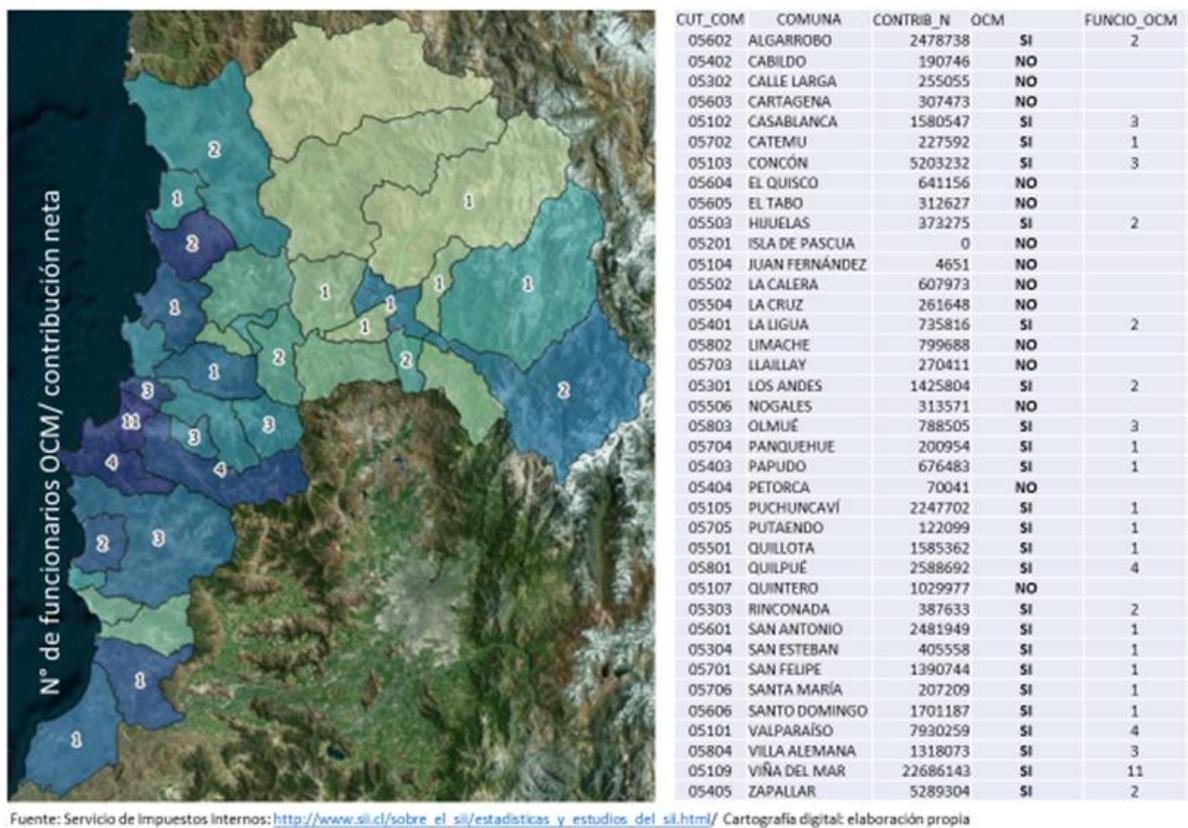
Fuente: información 2018, fuente SII, elaboración propia

La gestión de procesos de las OCM, desde el foco social debe considerar al Impuesto territorial como uno de los factores que pueden estar afectando los desarrollos territoriales, considerando su rol en el financiamiento en el Fondo común municipal (FCM). Queda develado en cuadro N° 8, que el fondo común municipal (FCM) por comuna no está mejorando el índice percápita, lo cual es reflejado en los índices de pobreza, medidos por la encuesta Casen del año 2013. Las comunas que lideran los índices de pobreza regional además no tienen una gestión del Impuesto Territorial por medio de oficinas de convenios OCM.

Desde el ámbito del financiamiento, el número de predios es un factor en el cálculo del Fondo común municipal, por tal razón; no tener actualizado el catastro, afecta considerablemente en las comunas que dependen de ese fondo para el desarrollo local; por otro lado, las comunas sin OCM tienen menos desarrollo en su catastro cartográfico digital, lo cual repercute además en la fiscalización, actualización catastral y estudios de reavalúo.

Las municipalidades con menores ingresos necesitan mayor asistencia y apoyo institucional para generar proyecto de desarrollo, como también la gente para optar a beneficios sociales y subsidios; por tal motivo no contar con una focalización de la institución del SII genera una barrera de desigualdad que se superpone y adiciona a las distancias físicas y aislamientos territoriales.

Figura 3: OCM región de Valparaíso/ contribución neta



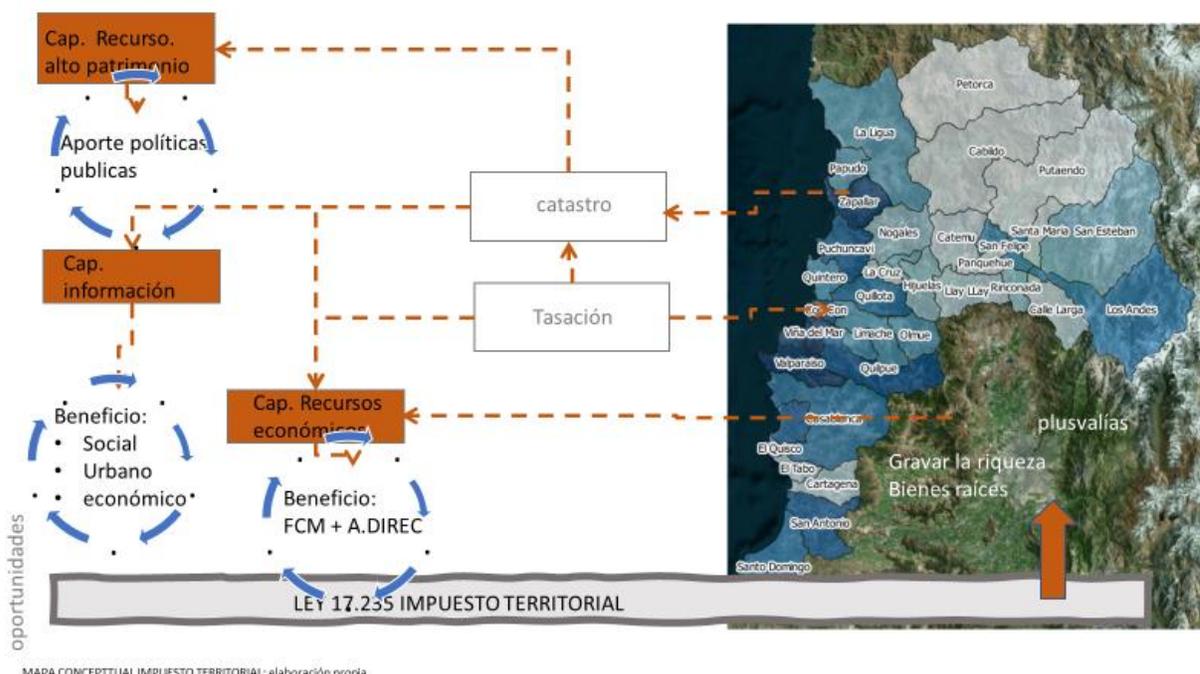
Fuente: imagen Qgis elaboración propia

## 5.2 Caracterización de los impactos a partir de los beneficios y problemáticas en la gestión del impuesto territorial con enfoque local.

Los benéficos y/o productos del Impuesto Territorial que se articulan en un territorio determinado, son multidimensionales y van más allá del recurso económico, estos impactan en cada comuna, siempre y cuando existan por parte los actores relevantes comunales ( Alcaldes, Directores de Obras, Secplan, entre otros) un conocimiento del citado impuesto: **“La autoridad municipal debe saber que el impuesto territorial es una herramienta de gestión, más que un medio de recaudación”** entrevista **Mónica Lagos**. Cabe señalar que, de forma sinérgica, es el Servicio de Impuestos Internos, quien debe promover desde su conocimiento los beneficios del Impuesto en cada Municipalidad en una actitud participativa y transversal.

**“Hay un montón de productos que se pueden obtener y que nacen del mismo catastro y que podemos ir midiendo distintas variables, por ejemplo; cantidades de predios incluidos, que tipos de solicitudes son las más recurrentes en cada comuna, podemos determinar que a lo mejor hay comunas que están en períodos de desarrollo más urbano; otras que tiene el tema inmobiliario instalado, eso nos permite hacer distintas mediciones, por ejemplo; podemos ver que algunas comunas que tienen más asignación de roles, eso significa que hay una fragmentación del territorio, y que este territorio está mutando y está dejando ser un predio agrícola o un predio rústico. Ese tipo de cosas nos permite hacer un análisis más profundo de las particularidades de cada territorio”.** Cita entrevista **Angela Thomas**

Esquema 7: Mapa conceptual de los benéficos y productos del Impuesto Territorial



MAPA CONCEPTUAL IMPUESTO TERRITORIAL: elaboración propia

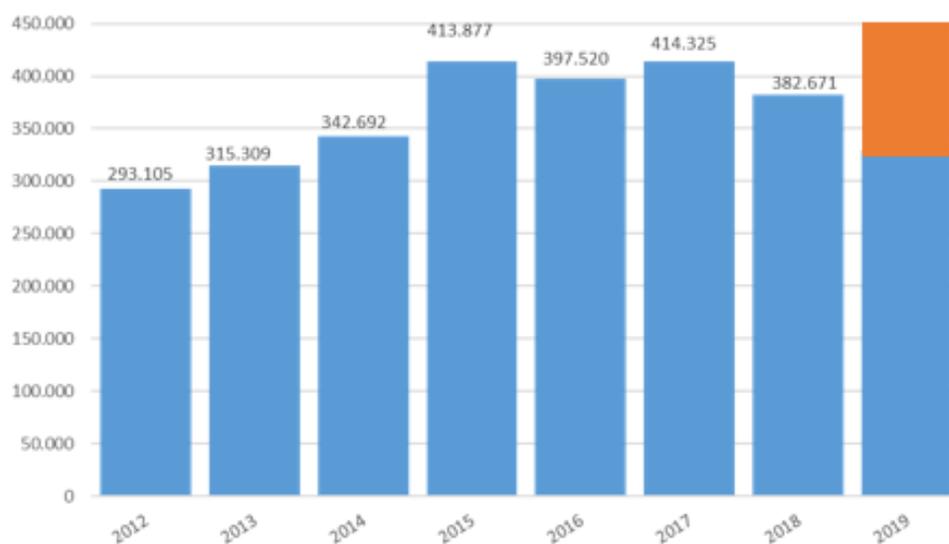
Fuente: elaboración propia.

Los recursos y o beneficios adquiridos por los territorios comunales a través de la gestión del Impuesto territorial, abordan la dimensión económica, urbana y social; siendo un pilar fundamental de un desarrollo integral territorial. Desde el aspecto económico considera la generación de recursos para financiamiento municipal, desde el desarrollo urbano se puede ver beneficiado la municipalidad, de información obtenida a través del catastro SII, lo cual permite desarrollar herramientas de gestión territorial como planes reguladores y Pladecos, y desde lo social respecto su foco es la accesibilidad a la información y /o vinculación de subsidios para apoyo a la comunidad.

## 5.2.1 Beneficios de gestión impuesto territorial con enfoque local: 3 Casos comuna de La Ligua

5.2.1.1 *Generación de Obras auto gestionadas por ingresos fiscales de impuesto territorial.*

Cuadro 9: recaudación directa impuesto territorial comuna de La Ligua en M\$



Fuente: Servicio de Impuestos Internos, ficha comunal OCM

Tras una gestión de la oficina de convenio municipal OCM, en el año 2018 la Ilustre Municipalidad de la Ligua recibió directamente por ítem contribuciones un monto de \$ 382.671.464 pesos y fondo común municipal \$ 3.969.634.088 pesos, lo que permitió a la administración comunal proyectar su inversión de obras en el territorio. De acuerdo con lo informado por el Director de Obras, los recursos utilizados en la municipalidad proveniente del FCM y aporte directo de la contribución ha sido fundamental, siendo utilizados en el funcionamiento general de la municipalidad, pero también en aportes a organizaciones comunitarias y comités de adelanto de pavimentación. Lo anterior ha permitido también generar iniciativas innovadoras de desarrollo urbano como la construcción de la planta de osmosis inversa en el sector de La Ballena en el año 2019, la cual está factibilizando y dotando de agua potable a una zona de línea de costa afectada por la sequía. Disponer de fondos propios ha permitido a la administración municipal, contar con recursos de forma oportuna cuando se generan problemas urgentes; por otro lado, permite agilizar los procesos debido a que se evita la burocracia estatal en la generación y postulación de proyectos con financiamiento sectorial.

Figura 4: Planta de osmosis inversa sector La Ballena, comuna La Ligua.



Fuente: diario electrónico Radio Nuevo mundo.

*“Esta planta desalinizadora es de propiedad total del Municipio de La Ligua y se pretende inaugurar otra que producirá 100 mil litros diarios de agua. Esta tecnología funciona a través de Osmosis Inversa, que significa separar un componente de otro mediante una solución. Respecto al costo, se detalló que pudo comprarse en el extranjero, por un poco más de 130 millones de pesos, mientras que en Chile su valor es de unos 300 millones”*

**Fuente:** <https://www.radionuevomundo.cl/2019/10/17/la-ligua-inauguro-segunda-planta-desaladora-municipal-en-medio-de-dramatica-crisis-hidrica/>

Desde el impuesto territorial, el área que se emplaza la planta osmosis inversa corresponde al área homogénea VSS066E con un avalúo fiscal según reavalúo 2018 de \$ 1.132 m2, de acuerdo análisis de formularios 2890 se aprecia que durante los últimos 5 años las transferencias por compraventa han subido sostenidamente como el valor comercial, lo cual será considerado y reajustado para el reavalúo 2022. Hay que indicar que el aumento de plusvalías por obras de infraestructura realizadas por particulares y organismos públicos afectan los avalúos fiscales y por tal razón los recursos que llegan a las arcas municipales; importante mencionar que el trabajo local de la OCM es vital, ya que centralizadamente no son percibida esas variaciones.

Figura 5: áreas homogéneas sector La Ballena, La Ligua



Fuente: Imagen Qgis, áreas homogéneas, elaboración propia.

Figura 6: Transferencias de venta inmobiliaria sector La Ballena, La Ligua (2014-2017)



Fuente: Imagen Qgis, transferencia compraventa 2015-2017, elaboración propia.

5.2.1.2 Recuperación de plusvalías a través de la fiscalización

Figura 7: fiscalización “elefante blanco” La Ligua



Contribuciones por Período	
Año-Sem.	Contribución Girada(*)
2019-1	6.126.125
2018-2	6.023.639
2018-1	5.488.546
2017-2	4.369.935
2017-1	4.369.936
2016-2	4.369.936
2016-1	4.369.936
2015-2	272.210

Fuente: imagen Google Maps, Elaboración propia

La gestión local del impuesto territorial comprende la fiscalización en terreno. La experiencia laboral ha reafirmado la desactualización catastral y la existencia de “elefantes blancos” denominados por la OCM a las construcciones de gran envergadura invisibles desde el ámbito tributario, en la cual la evasión de impuestos es evidente.

El caso de la fábrica de alimentos Guallarauco ubicado en el sector de Longotoma La Ligua, gracias a una intervención fiscalizadora de la OCM, pudo ser tasada, modificando su avalúo fiscal de \$ 44.757.659 a: \$ **1.100.830.627** valor segundo semestre 2019. Como existían antecedentes municipales la modificación tuvo efectos retroactivos (3 años), lo cual permitió al municipio recibir en una cuota suplementaria \$ 35.118.054 impactando el presupuesto.

Para la gestión de un alcalde es importante la recaudación, pero también en el caso de La Ligua la señal política respecto a su imagen pública en temas de equidad y justicia, en ese sentido la fiscalización de los altos patrimonios va en esa línea.

La iniciativa anterior corresponde a una estrategia puntual que no se podría hacer sin el conocimiento de los actores del territorio.

5.2.1.3 Efecto por fiscalización predios con venta de derechos

Figura 8: fiscalización “cambio de serie por venta de derechos” La Ligua



SERIE	AVALUO	CONTRIBUCION/ SEM	MODIFICACION PLAN DE FISCALIZACION / 1° SEM. 2019		
			DESTINO	AVALUO	CONTRIBUCION/SEM
AGRICOLA	\$ 3.141.504,00	\$ -	RURAL HABITACIONAL	\$ 308.020.985,00	\$ 1.441.674,00
AGRICOLA	\$ 1.921.143,00	\$ -	RURAL HABITACIONAL	\$ 349.958.316,00	\$ 1.675.056,00
AGRICOLA	\$ 1.905.610,00	\$ -	RURAL HABITACIONAL	\$ 356.808.060,00	\$ 1.905.610,00
AGRICOLA	\$ 583.455,00	\$ -	RURAL HABITACIONAL	\$ 487.925.402,00	\$ 2.442.843,00
AGRICOLA	\$ 893.345,00	\$ -	RURAL HABITACIONAL	\$ 552.827.890,00	\$ 2.804.025,00

Fuente: imagen Google Maps, Elaboración propia

El caso corresponde a 69 predios pertenecientes al sector Huaquen de La Ligua, los cuales se registran clasificados en la primera serie agrícola en el catastro vigente, exentos de impuesto territorial.

Analizados los antecedentes disponibles y verificaciones efectuadas en terreno, se constató que en el sector de Huaquen, como práctica reiterada se han vendido derechos prediales expresados en términos porcentuales (*ver detalle en fichas anexos, sección consulta formulario 2890*), lo que ha generado in situ, en una adjudicación masiva de lotes de menor cabida, dando lugar de manera espontánea y no planificada a la construcción de viviendas, que conforman en su conjunto un área densamente poblada respecto a su entorno.

Cabe señalar que, en su mayoría, cada uno de los inmuebles, se encuentran divididos informalmente en lotes de 200 a 550 m<sup>2</sup>, actualmente en un gran número de ellos se observan construcciones de destino habitacional, predominando de acuerdo con lo observado en terreno, el uso de la madera como materialidad estructural, ya sea en autoconstrucción y/o en la instalación de casas prefabricadas.

De acuerdo con lo anterior expuesto y lo evidenciado en terreno, queda constatado la nula explotación económica agropecuaria o forestal en cada uno de los roles señalados, como también sus actuales usos y ocupación predial enmarcados en la tipología de la Segunda Serie.

Tras la fiscalización, los efectos e impactos fueron:

- Aumento de los avalúos y recursos para el municipio.
- Desincentivo de venta de derechos
- Conservador de bienes raíces no inscribió derechos
- Mayores consultas en la Dirección de Obras por proyecto de subdivisión

- Aumento de permisos de obras en el sector
- Antecedentes para reajuste de área homogénea

### 5.2.2 Dificultades en gestión impuesto territorial: caso Población Obrera comuna de Zapallar

Cabe señalar que el impuesto territorial también puede ocasionar problemas en el territorio, evidenciado generalmente después de un reavalúo cuando la valorización de un área homogénea afecta las plusvalías o las contribuciones de una propiedad; siendo una de las causas de fenómenos como concentración o dispersión de usos, o gentrificación entre otros.

***“El alza de las contribuciones en la población obrera (Zapallar), que el reavalúo fue en el año 2014 pero se reflejó en el 2018; se tuvo que hacer reuniones con los vecinos, hacer un explicativo de lo que había pasado; fue complejo explicarle a una persona que tuvo un sitio donado y que ahora sus contribuciones son de \$500.000 siendo adultos mayores” entrevista Patricia Manzo.***

Figura 9: sector población Obrera Cachagua Zapallar año 2003



Fuente: imagen Google Eahrt

Figura 10: sector población Obrera Cachagua Zapallar 2020



Fuente: imagen Google Earth- Qgis, elaboración propia

La población obrera es un sector de Cachagua que históricamente ha sido residencia de trabajadores de la Comuna de Zapallar, los predios son de 600 metros cuadrados con viviendas de maderas precarias de la década del 60, su ubicación es privilegiada ya que es parte del balneario que concentra los más altos capitales del país. En la primera década del año 2000, el sector comenzó a ser interés de las inmobiliarias y corredoras de propiedades, teniendo como consecuencia que el valor comercial que tenía al año 2013-2014 de 3,52 Uf/m<sup>2</sup> (según calculo SII del RAV 2014) en aproximadamente 4 a 5 años experimenta un alza de un 353%, (15,96 UF/m<sup>2</sup> comercial), lo anterior elevo considerablemente las contribuciones de los residentes históricos, los cuales son personas de la tercera edad con una pensión baja, lo anterior ha causado un grave problema social y de gentrificación que beneficia los intereses inmobiliarios ante los comunitarios.

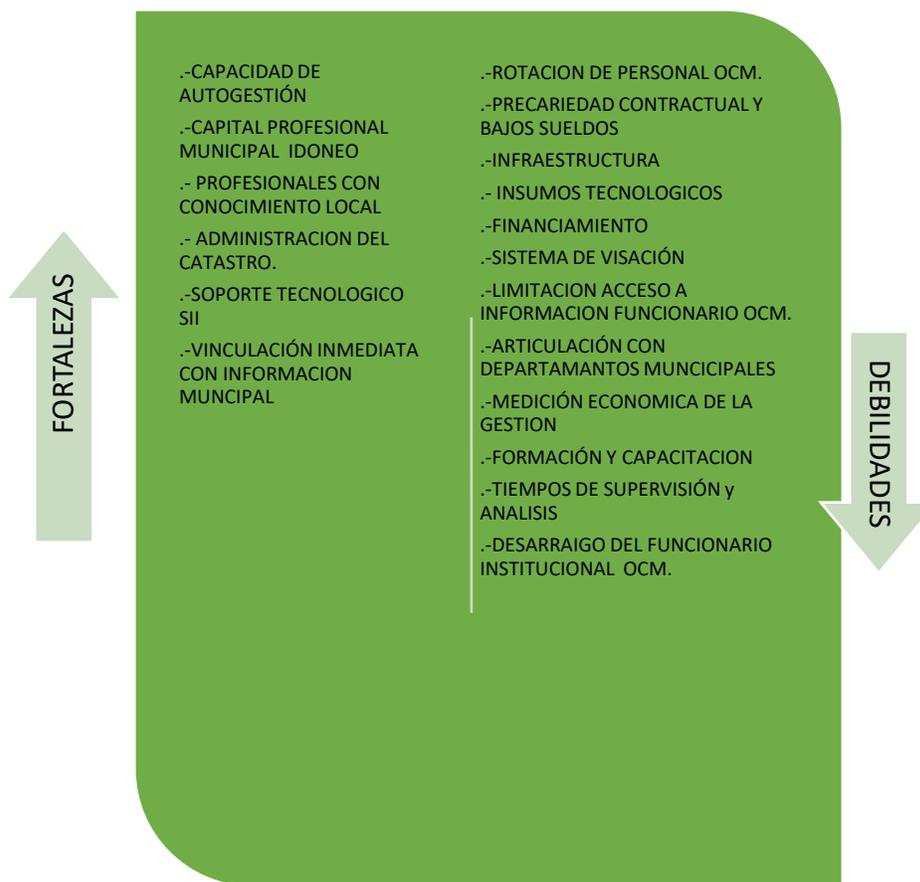
Las áreas homogéneas son sectores del territorio delimitados con un valor fiscal único por superficie metro cuadrado, y cuya determinación es generada en los reavalúos mediante estudios de valores de transferencias inmobiliarias, tasaciones comerciales mayoritariamente; ayuda en la organización valórica fiscal de la comuna; no obstante, reconocemos que la ciudad es diversa y existen situaciones unitarias disimiles que escapa a la tendencia inmobiliaria de la zona, como es el caso de adultos mayores que toda su vida vivieron en el sector. **Resulta necesario ajustar el enfoque y escala de intervención**, siendo necesario un trabajo colaborativo entre los actores que conocen el territorio, y por sobre todo una gestión de procesos OCM con foco social.

### 5.3 Análisis de la capacidad funcional de las oficinas de convenio municipal

Desde un enfoque administrativo o de capacidad institucional, el funcionamiento de las Oficinas de convenio municipal está influenciado por la habilidad para desempeñar tareas de manera efectiva, eficiente y sostenibles; dicha capacidad será garantizada al considerar aspectos como recursos humanos, estructura de gestión (procesos y procedimientos externos e internos), marco jurídico y funciones de apoyo respecto a tecnologías de la información y comunicación.

### 5.4 Caracterización de funcionamiento de la Oficina de convenio municipal a partir de análisis DAFO

#### 5.4.1 Condicionantes internas registradas



#### 5.4.1.1 Análisis de Fortalezas oficina de convenio municipal

En un contexto histórico centralista, la oportunidad de establecer convenios con las municipalidades ha vinculado al Servicios de Impuestos Internos con las comunidades, permitiendo en la labor, visibilizar realidades locales diversas que no pueden ser tratadas de forma global y/o estandarizadas.

***“hemos ido aprendiendo a descentralizar en el manejo de las labores, hemos apostado a que cada encargado de OCM y con los funcionarios de OCM realicen sus propios planes de fiscalización y eso en base al conocimiento del territorio mismo de los lugares que se encuentran desactualizados, de los lugares que nos permitan generar más recursos para sostener el convenio de aquellos lugares que también puedan ser un tema social”*** entrevista Angela Thomas.

La carencia de un modelo o herramienta para la función de las OCM, ha generado mecanismos de autogestión en las oficinas de la región, para bien o para mal “se ha hecho camino al andar” de forma intuitiva por muchos coordinadores y tasadores del SII que no tienen conocimientos pedagógicos para capacitar, generalmente se ha optado por replicar el modelo de trabajo que tiene internamente del Servicio de Impuestos internos.

Desde las entrevistas generadas en el presente estudio, se genera una visión unitaria respecto a la labor y funcionamiento de las OCM:

***“En general en las OCM el funcionamiento de cada oficina es para todos igual y se da solo este funcionamiento, no hay que estar encima, se da de forma natural”.*** Entrevista Mónica Lagos

***“Como herramienta de gestión no hay como una estructura definida, lo que si hay un traspaso de información que está normado desde los municipios al SII”*** entrevista Carmen Latorre

***“No hay una herramienta estructurada, es súper flexible, no podemos exigir a todos lo mismo. Por ejemplo, hay municipios en que físicamente ni siquiera tienen un espacio para que se desempeñe el funcionario de convenio”*** entrevista Carmen Latorre

Respecto al capital humano, se han dispuesto los profesionales y técnicos idóneos para la tasación urbana y agrícola, los cuales han contribuido en la función y continuamente aportan desde su disciplina y externalidad al SII, propuestas de mejoramiento, cabe señalar que, al pertenecer al Municipio, él tiene más cercanía con la problemática local, por tal motivo; su pertinencia es importante, al definir estrategias y estudios en la aplicación del impuesto. Actualmente los buenos resultados económicos en las OCM de la región, han sido producto del compromiso y autogestión de su labor.

***“habitualmente los funcionarios que trabajan en las OCM son de la comuna, porque los alcaldes en ese sentido prefieren a gente que es de su comuna que venga de afuera y entonces que haya un profesional que conozca la comuna es obvio que te favorece en el estudio de área homogénea,***

***porque ellos conocen la localidad: cuando estaba en Viña, llegué justo en un proceso de reavalúo y los funcionarios tasadores de OCM eran los que más aportaban para la información de área homogénea porque son los que salen a terreno, conocen los cerros, apoyaban profundamente ese trabajo***” entrevista Carmen Latorre

Que las OCM tengan la posibilidad de administrar el catastro y con ello la capacidad de visualizar y modificar información SII, permite endosar un empoderamiento en su función y por ello un mayor control de los efectos y resultados. Debemos recordar que las municipalidades atienden diariamente la consulta ciudadana, por tal motivo contar con un catastro que se está actualizando, apoyado por un soporte tecnológico eficiente, respalda las modificaciones efectuadas y la entrega de información oportuna al contribuyente.

Respecto a la información municipal, esta tiene gran relevancia, ya que dicha información permite actualizar las modificaciones catastrales, si bien se encuentra normado la entrega de esta a través declaración municipal (permisos de obra nueva, recepciones municipales, sitios eriazos), es necesario agilizar los procesos internos al catastro a fin de no generar brechas de desactualización, lo cual es un problema estructural en el área de evaluaciones.

***“Estando en la Dirección de Obras tenemos los documentos de primera fuente y podemos solucionar el tema ahí mismo, sin hacer un largo trámite, simplifica la labor contar con el expediente a mano”*** entrevista Miguel Hernández.

La ubicación física de gran número de oficinas de convenio en la región (Dirección de Obras Municipales), ha sido una fortaleza, ya que ha permitido la obtención ágil y directa, de información para las modificaciones catastrales, no obstante, si no existe los canales de comunicación, los cuales pueden ser informales, la gestión se vuelca a los plazos burocráticos que finalmente, demoran los procesos.

#### *5.4.1.2 Análisis de debilidades de oficina de convenio municipal*

La cualidad contractual y rotación del personal ha sido una debilidad importante en el funcionamiento de las OCM, en la región de Valparaíso el 95% de los funcionarios de los convenios tiene modalidad contractual de honorarios y sólo un 5% son de modalidad contrata o planta. La mayoría de los contratos de honorarios están generados por un lapsus que comienzan en los 3 meses a 1 año. Cabe señalar que el funcionario contratado a Honorario no tiene responsabilidad administrativa, lo cual restringe su función administrativa y fiscalizadora.

***“Al no tener estabilidad laboral y trabajar con boletas de honorarios donde dan ganas de poder instruirse más, pero se pregunta cuánto tiempo más voy a estar, como que no hay seguridad laboral, todos los meses hay mucha incertidumbre. El contrato es anual”*** entrevista María Vásquez

La poca seguridad contractual, sumado a las bajas remuneraciones según el mercado en municipalidades con menor per cápita, como así mismo, la nula posibilidad de hacer trayectoria o carrera desincentiva la permanencia y hace poco atractivo el trabajo en las OCM, en comparación con otros nichos laborales.

***“gente que entra, gente que está saliendo, ya que la mayoría de la gente es honorario, hay harta rotación de personal y eso va complicando el tema, porque puedes tener en un año 3 veces un tasador de reemplazo o 3 veces un tasador que se va cambiando”.*** Entrevista Mónica Lagos

Si bien el valor de la experiencia y el conocimiento local son una fortaleza que radica en los funcionarios, la rotación y deserción constante de funcionarios OCM, son un factor crítico en el funcionamiento y sostenibilidad de las oficinas, ya que se pierde conocimiento adquirido y se tiene que capacitar nuevamente con el tiempo que eso significa

La dualidad que determina el convenio OCM, en que los funcionarios sean contratados por una entidad y coordinados por otra, sumado al desconocimiento al interior de las municipalidades de la función de la OCM, debido a que es un área que no se encuentra en la orgánica municipal, ha provocado en varias OCM un desarraigo institucional, al no ser parte de una o de otra generando baja articulaciones con otros departamentos municipales.

***“La municipalidad tiene que reconocer la labor que está realizando el funcionario que es una labor súper integral, es dar un buen servicio al vecino, entregar la primera fuente de información que sea correcta, que el vecino logre despejar sus dudas y resolver sus trámites en forma expedita, sin tener que ir y volver por faltas de documentos”*** entrevista Angela Thomas

La formación y capacitación de los funcionarios OCM no ha sido abordada por el Servicio de Impuesto Internos como un mecanismo de desarrollo del personal, las instrucciones y cambios normativos como operacionales, son informadas por el coordinador, el cual dispone de tiempos limitados para la comunicación con sus equipos OCM.

***“no existe tampoco un programa o algún lineamiento de capacitaciones continuas así como lo tenemos nosotros en el servicio, básicamente se incorporan algunos funcionarios municipales para cosas bien puntuales como cartografía o cosas como nuevas aplicaciones, pero en términos de normativas que es una cosa muy importante y también porque la normativa es dinámica todos los años tenemos circulares nuevas hay resoluciones de reavalúo que tanto nosotros como funcionarios de la OCM, los profesionales en este caso deberían manejar”.*** Entrevista Sady Quevedo

En relación con la infraestructura que dispones las oficinas de convenio municipal en la región de Valparaíso, el 70% de las instalaciones, no cuentan con la superficie adecuada, dentro de ese porcentaje existen convenios que se ha dispuesto su lugar de trabajo en la Unidad SII.

***“hay municipios en que físicamente ni siquiera tienen un espacio para que se desempeñe el funcionario de convenio y prueba de eso está que hoy día la unidad de San Felipe se conformó todo un equipo de evaluaciones”.*** Agrega después que ***“en Olmué es súper chiquitito, en Santo Domingo es un contenedor, en La Ligua que se comparte oficina con el DOM, pero por lo menos como imagen estás en una oficina, pero estar en un contenedor donde no hay un letrado que***

***identifique, tratando de ir estandarizando los lugares, porque debemos cuidar la imagen que proyecta el servicio” entrevista Carmen Latorre***

Con respecto a los insumos tecnológicos para desarrollar la labor, se constata que un 60% no cuentan con equipos informáticos y conectividad adecuada.

***“Con los insumos tecnológicos de repente hemos estado débil, el computador en sí muy antiguo, se pega, hay harta información que se sube, hay mucha información que se va pasando de departamento en departamento que lleva el mismo SII, que se actualiza todos los días a toda hora, y de repente colapsa un poquito. Influye en los equipos eso podría mejorar”. Entrevista María Vásquez.***

El financiamiento para funcionamiento de la OCM es asumido en un cien por ciento por la municipalidad, considerando que una labor eficiente tendrá retornos y márgenes de ganancias provenientes al aporte directo de la contribución; no obstante, la realidad comunal regional es diversa y para la gran mayoría de comunas que poseen un percápita comunal bajo, el iniciar un convenio necesariamente requerirá de un financiamiento inicial adicional, ya que los retornos o giros llevan un tiempo en llegar a las arcas municipales; este aspecto ha sido el mayor motivo para no generar firma de convenios.

***“si tú tienes una oficina de convenio de alguna municipalidad lamentablemente el municipio va a poner más énfasis a como se vean reflejados el resultado de sus ingresos en a la comuna entonces estamos un poco obligado a generar resultados concretos amarrados a eso, por la experiencia a la larga le da menos o más recursos finalmente como nosotros hagamos nuestro trabajo, por ahora muy asociado al tema económico “entrevista Sady Quevedo***

La relación generada entre continuidad y recaudación de contribución, ha llevado a que las estrategias operacionales de las OCM, se focalicen en la obtención del recurso económico para garantizar la existencia de la oficina, mecanizando una labor que tiene implicancia territorial, por lo tanto, de mayor reflexión y análisis.

Desde la perspectiva de la operatividad funcional, los procesos de actualización catastral y solicitud del contribuyente las OCM giran en torno a un sistema de órdenes de trabajo generadas online dentro de una plataforma de intranet que dispone el SII para la temática de evaluaciones, las cuales tienen un tiempo de resolución, un folio y una materia. La gestión comunal de las ordenes de trabajo recae en el coordinador SII de la OCM, por tal motivo puede reasignar las citadas ordenes a los distintos funcionarios de la OCM, los cuales apoyan, pero no aprueban y validan las modificaciones, ya que esta facultad recae solo en el funcionario SII a cargo; lo anterior provoca concentración laboral en el coordinador y “cuellos de botellas” en los procesos, lo cual se acrecienta, en comunas de mayor envergadura, alto valor de bienes raíces y complejidad. .

***“En cuanto a plataforma, nuestro intranet y nuestro perfil de OCM nos limita en cierta información que a veces es necesario estar consultando siempre a nuestro jefe siendo que podríamos ser más autónomos, tener a disposición toda la información para realizar los casos con mayor efectividad y en menos tiempo, se pierde tiempo tratando de buscar y como llego a la información, el perfil debería habilitarse” entrevista Miguel Hernández (Anexo entrevista)***

5.4.1.3 Levantamiento información OCM región de Valparaíso.

Cuadro 10: debilidades OCM región Valparaíso

ENCUESTA TELEFONICA : DEBILIDADES OCM		TIP DE CONTRATO	REMUNERACION	INFRAESTRUCTURA	TECNOLOGIA	FINANCIAMIENTO	VISACION	ACCESO	RELAC. MUNICIPAL	MEDICION ECONOMICA	ASIGNACION	TERRENO	FORMACION	CAPACITACION	TIEMPO SUP. Y ANALISIS	DESARRAIGO	SISTEMA DE CONTROL INT.
OCM REGION DE VALPARAISO	PERSONAL 3 AÑOS																
VALPARAISO	SI	MIXTO	BAJO MERCADO	ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	SI	ALTO	BAJA	BAJO	SI	SI	SI
CASABLANCA	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
CONCÓN	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	SI	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
PUCHUNCAVÍ	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
VIÑA DEL MAR	SI	MIXTO	BAJO MERCADO	ADECUADA	BAJA	MEDIO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	SI	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
LOS ANDES	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
RINCONADA	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	NO EXISTE	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
SAN ESTEBAN	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	NO EXISTE	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
LA LIGUA	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	NO ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
PAPUDO	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
ZAPALLAR	SI	MIXTO	MERCADO	ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
QUILLOTA	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	NO ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
HIJUELAS	NO	MIXTO	MERCADO	ADECUADA	BAJA	MEDIO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
SAN ANTONIO	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
ALGARROBO	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
SANTO DOMINGO	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
SAN FEUPE	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
CATEMU	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	NO EXISTE	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
PANQUEHUE	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	NO EXISTE	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
PUTAENDO	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	NO EXISTE	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
SANTA MARIA	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	NO EXISTE	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
QUILPUÉ	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
OLMUÉ	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	NO ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO
VILLA ALEMANA	SI	HONORARIO	BAJO MERCADO	ADECUADA	BAJA	BAJO	SI	LIMITADA	BAJA	SI	NO	ALTO	BAJA	BAJO	SI	NO	NO

Fuente: elaboración propia

## 5.4.2 Condicionantes externas



### 5.4.2.1 Análisis de oportunidades de oficina de convenio municipal

- **Alta y permanente demanda municipal, de productos relacionados con el Impuesto territorial (recursos/ información catastral).**

Las municipalidades como encargadas de la administración del territorio comunal, necesitan para su gestión información verídica, comprobable, actualizada y detallada en sus distintas escalas. El catastro SII se configura como “primera fuente”, para lo cual su accesibilidad es determinante en la función municipal. Los mayores requerimientos son:

- **Información valórica:** determinante para proyecciones y presupuestos.

- **Información catastro gráfico:** georreferenciación de la información y de las demandas.
- **Información catastro valorado:** beneficios sociales y subsidios, determinación de aranceles municipales.  
*“la importancia que tiene el correcto avalúo de la propiedad para el otorgamiento de algún subsidio” o la obtención de un certificado SII para las comunidades aisladas*”. Entrevista Sady Quevedo
- Información catastro físico: complemento y soporte de unidades técnicas y de desarrollo urbano.  
*“información de los reavalúo también el catastro en el sentido de diseño de planos reguladores importantísimo, en ese sentido hay una información que no se da la importancia a cuando se diseñan instrumentos de planificación territorial”* entrevista Sady Quevedo.

- **Incremento sostenido del impuesto territorial**

A nivel nacional, desde el año 2012 la evolución del giro en bienes raíces de la segunda serie ha sido sostenido y constante, lo cual es una consecuencia del desarrollo de Chile durante esta última década. Lo anterior son señales claras de estabilidad y confiabilidad del Impuesto territorial como mecanismo garante en el financiamiento municipal.

- **Transformaciones tecnológicas SII.**

Desde el año 2016 el área de evaluaciones ha adquirido nuevas tecnologías que han cambiado la labor y la relación con el contribuyente, se han automatizados procedimientos que involucran instituciones externas como Notarias y Conservadores Raíces, se incorpora procesos online como las tramitaciones del contribuyente, cartografía digital y procesos de modificación catastral entre otros.

#### 5.4.2.2 *Análisis de amenazas de oficina de convenio municipal*

- **Velocidad y magnitud de modificaciones del catastro**

Incorporar todas las modificaciones catastrales que con llevan el desarrollo de un país es determinante en la función, el factor tiempo y magnitud requieren de una capacidad técnica y dotación funcionaria que no existe. Si bien diariamente se está actualizando el catastro, se generan brechas de desactualización con motivo de lo planteado, lo cual repercute finalmente en los giros de la contribución.

Cabe señalar que la desactualización catastral es histórica, y muchas modificaciones realizadas en el pasado afectan tributariamente el presente, su actualización es un desafío ya que con lleva estudios y búsqueda de información en distintas fuentes.

- **Periodos y cambios de administración municipal.**

Las elecciones de alcaldes en Chile son cada 4 años y actualmente la reelección de ellos puede ser por una vez. El nuevo alcalde llega con un proyecto y equipo directivo de confianza, el cual puede validar o suprimir el funcionamiento de la OCM, debido a que no está regulada su función en la normativa u orgánica municipal.

- **Cultura tributaria local.**

Respecto al bajo conocimiento que tiene el ciudadano común del impuesto territorial y sus efectos beneficiosos en la comuna que reside, gran parte de las consultas recibida en la atención de público son relacionadas a la forma de no pagar o como generar una exención de su propiedad. Dentro de la cultura cívica debe estar contenida las responsabilidades como ciudadano y entre ellas el pago de contribuciones; esta cultura cívica debe ser parte de una formación integral que debe comenzar en las escuelas.

- **Variaciones a la baja en lo recaudación del impuesto territorial.**

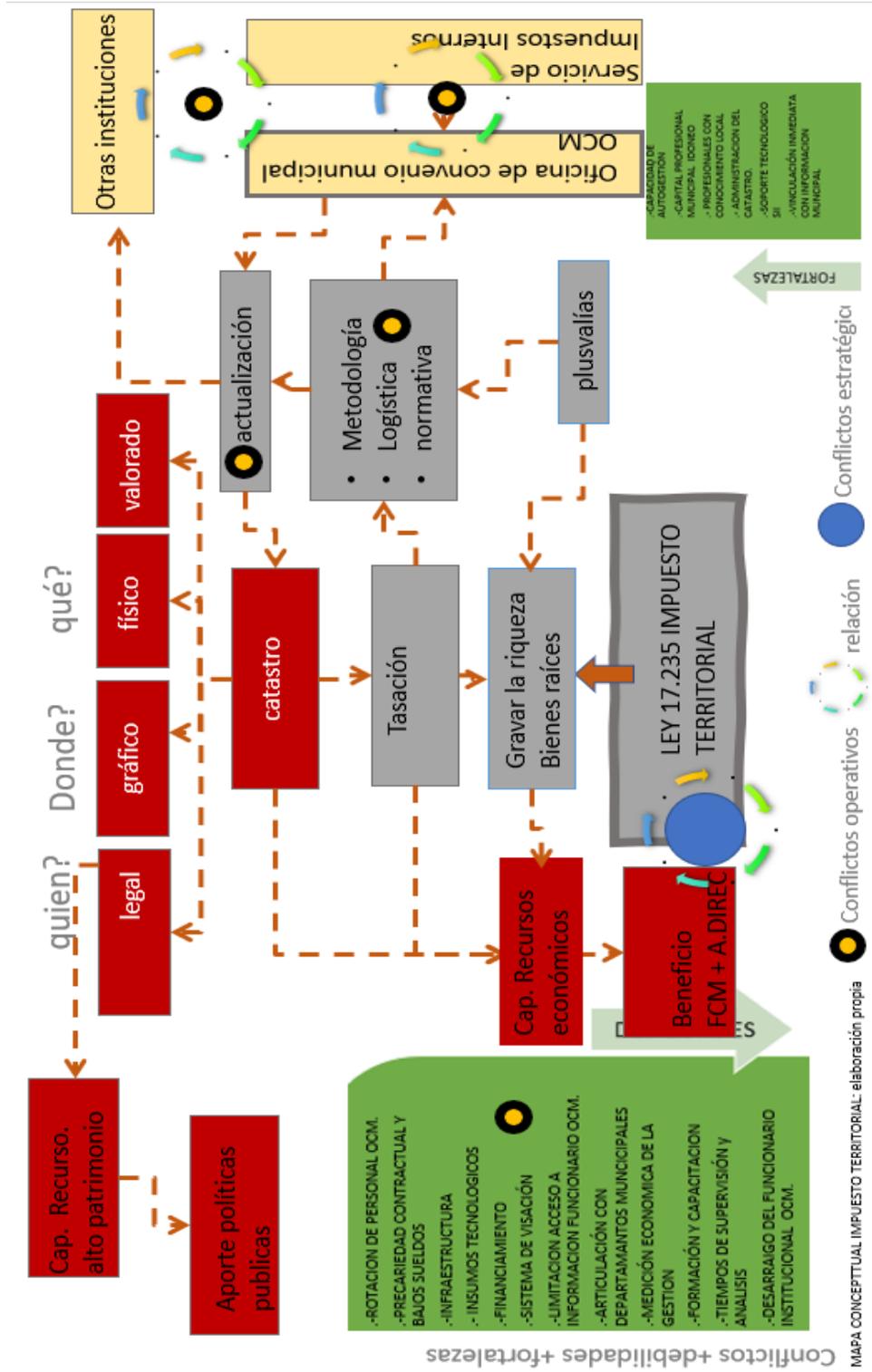
La inmediatez y la carencia de recursos municipales, lleva a muchos municipios vincular la continuidad de las OCM al fondo obtenido del aporte directo del pago de contribuciones, colocando en riesgo el funcionamiento de la oficina, ejemplo de ello es en la actualidad por efecto de la Pandemia, durante el primer semestre del año 2020 en la comuna de La Ligua el aporte semestral por FCM bajo un 9,1 % y aporte directo de contribución un 7,5% respecto al semestre anterior, lo cual es un factor considerado en las proyecciones que hacen los municipios para el año 2021.

- **Centralismo SII**

La mirada del Servicio de Impuestos Internos es centralista y jerárquica respecto a la gestión del impuesto territorial, a las regiones se ha traspasado solo la operatividad, constituyendo un marco rígido en la función y un obstáculo en la innovación.

Instancias transversales de comunicación interna que permita tomar decisiones desde lo regional o local son nulas, incluso aún se recibe de forma anual, planes de fiscalización centralizados que no tienen relación con la realidad local; todo lo anterior genera controversias entre los funcionarios, entabando la función regional y de las OCM.

Esquema 8: mapa conceptual del Impuesto Territorial



fuentes: elaboración propia

## 6 FORMULACION DE ESTRATEGIAS

### 6.1 Línea estratégica 1: VISIÓN ESTRATEGICA REGIONAL

EJES O LÍNEAS ESTRATÉGICAS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	
	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
<b>LÍNEA ESTRATÉGICA 1 VISION ESTRATÉGICA TERRITORIAL CON FOCO EN LA REGION</b>	<b>Incorporar una política estratégica regional de Impuesto territorial, con el objetivo de generar una gestión equilibrada y distributiva del impuesto y sus productos, con ello se pretende disminuir brechas territoriales de desigualdad.</b>	1.1 Incentivar la articulación con todos los actores implicados en la gestión del impuesto territorial, con el objetivo de generar sinergias y cooperación mutua.
		1.2 Crear un modelo de gestión de impuesto territorial fundado en una visión territorial integrada y organizacional sistémica.
		1.3 Promover la relación interna entre las OCM de la región, a fin de resguardar conocimientos, experiencias e intercambiar información, dentro de una temática común.
		1.4 Promover una cultural comunal del impuesto territorial, generar diálogos ciudadanos sobre las responsabilidades y beneficios del impuesto territorial en la comunidad local.

ACCIONES		ACCTORES CLAVES RESPONSABLES	VIAS DE FINANCIAMIENTO
1.1	Crear la figura del gestor regional de OCM.	Subdirección de evaluaciones	Servicio de Impuestos Internos
1.2	Plan estratégico regional de impuesto territorial (2021-2025)	Subdirección de evaluaciones, jefe de departamento regional de evaluaciones.	Servicio de Impuestos Internos
1.3	Red de OCM regional.	Equipo de profesionales OCM y coordinadores OCM.	Municipal, asociación chilena de municipalidades.
1.4	Generar un programa de encuentros y ciclo de talleres con la comunidad sobre educación Tributaria e impuesto territorial.	Municipalidades, coordinador y equipo OCM, jefe de grupo evaluaciones, directiva unidades vecinales y presidentes junta de vecinos.	municipal e institucional SII.

La visión estratégica regional responde a un cambio a la función actual del Servicio de Impuestos Internos, incorporando la estrategia regional como principio rector de toda la función y además los principios de Gobernanza respecto a la relación con los otros actores involucrados.

Es necesario contar con un plan de impuesto territorial acotado a un territorio y a un tiempo determinado, con ello definiremos metas, procesos y subprocesos, como además recursos necesarios para implementarlo; el plan debe ser diseñado por la región y a su vez validado por el poder central, para ello se debe contar con una jefatura regional con habilidades necesarias para su confección, implementación y seguimiento.

Actualmente la voluntariedad de suscripción de convenios entre municipalidades y SII, nos ha demostrado que el sistema de OCM funciona y se han mantenido sin tener una obligatoriedad normada, lo cual es una señal o característica positiva que se circunscribe a los principios de Gobernanza, en la cual las instituciones implicadas arman una red de colaboración o pacto de mutua confianza bajo un fin común.

La gobernanza se define como una heterarquía, en la cual, la interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones debe ser un principio dentro de una estructura horizontal, para ello, la estrategia del presente estudio coloca en valor los distintos niveles y actores en la gestión del impuesto y los articula mediante las siguientes acciones:

- Crea la figura del gestor regional de OCM, cuya misión es dialogar con todos los estamentos internos, municipales, públicos y privados desde el trabajo o función de OCM, coordinación de los convenios OCM y cumplimiento del plan estratégico regional.
- Conformar una red de OCM a fin de empoderar su rol dentro del sistema regional y potenciar los conocimientos adquiridos en un intercambio permanente, como a su vez constituir, una instancia de conocimiento territorial que debe ser considerada en la gestión y estrategias.
- Desde la comunidad, se fortalece la educación cívica respecto a los tributos y sus beneficios en la comuna, mediante ciclos de talleres organizados por las OCM, lo cual además permite retroalimentar y sensibilizar a los funcionarios con la información local.

## 6.2 Línea estratégica 2: FORTALECIMIENTO DEL CATASTRO

EJES O LÍNEAS ESTRATÉGICAS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	
	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
<b>LÍNEA ESTRATÉGICA 2 FORTALECIMIENTO DEL CATASTRO</b>	<b>Incentivar y fortalecer el catastro SII como herramienta para la gestión del impuesto territorial y función municipal</b>	2.1 Incentivar la utilización del rol de avalúo como un lenguaje municipal o llave de comunicación entre los distintos departamentos municipales.
		2.2 Fomentar el uso de la cartografía digital y herramientas georreferenciadas en la función municipal.

		2.3	Administrar adicionalmente la información relevante al desarrollo municipal a través de levantamientos de antecedentes, visitas a terreno y fiscalización
--	--	-----	---

ACCIONES		ACTORES CLAVES RESPONSABLES	VIAS DE FINANCIAMIENTO
2.1	Sistematización de toda la información de los deptos. Municipales que se origina con vínculo directo al rol de avalúo.	Alcalde, directores deptos. municipales	Municipal, Subdere.
2.2	Georreferenciar toda la información originada en deptos. Municipales.	Alcalde, directores deptos. municipales	Municipal.
2.3	Crear: <b>oficina comunal del catastro e impuesto territorial</b> , cuya misión es administrar información catastral y gestionar el impuesto territorial.	Alcalde, Sub secretario de desarrollo regional.	Municipal, Subdere

La experiencia internacional es clara respecto a la importancia del catastro en la gestión del Impuesto Territorial, compartir su utilización con otra entidad ajena como las municipalidades, resulta innovador debido a que fortalece las organizaciones involucradas y crea dependencia entre ambas; garantizando continuidad y sostenibilidad en el tiempo para las OCM en su calidad articuladora.

Hay que señalar que la información catastral del Servicio de Impuestos Internos es verídica, completa, multidimensional y actualizada, resultando por tanto orgánica y dinámica; lo anterior implica un trabajo implícito o mecanismo que genere “input” o sistema de alimentación constante de datos y, por otro lado, otro que se encargue de su sistematización.

El objetivo principal estratégico es fortalecer el catastro en el municipio, para lo cual se requiere necesariamente de una oficina exclusiva encargada del catastro que se articula con otros departamentos, a fin de sistematizar las distintas informaciones recabadas por ellos. La llave vinculante es el rol georreferenciado, cuyo soporte almacenara la información de la propiedad en todos sus ámbitos como también el del impuesto territorial.

No existe en la normativa municipal chilena, una instancia administrativa encargada de la información o catastro, por tal motivo; su actual incorporación, requiere de una modificación a la Ley, la cual debería garantizar su financiamiento. Con lo anterior daría por terminado la modalidad de convenio voluntario y por tal motivo las diferencias entre municipios con o sin convenio.

Por tal motivo el eje estratégico “fortalecimiento del Catastro” se compone de 3 pilares o acciones fundamentales, que son la:

- **Implementación (institucionalidad del catastro)**
- **Georreferenciación (practica municipal)**
- **Sistematización (proceso de orden en base al rol de avalúo).**

### 6.3 Línea estratégica 2: NORMATIVA Y ESTANDARIZACION

EJES O LÍNEAS ESTRATÉGICAS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	
	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
<b>LÍNEA ESTRATÉGICA 3 NORMATIVA Y ESTANDARIZACION</b>	<b>Normalizar la función de las OCM y la relación con el SII, considerando particularidades regionales y comunales</b>	3.1 Incorporar a la normativa que regula la función de las municipalidades, la función catastral y de impuesto territorial.
		3.2 Estandarización del funcionamiento de la OCM, cuyos ejes serán: capital humano e infraestructura.
		3.3 Garantizar legalmente la sostenibilidad y continuidad de la OCM en comunas de menores ingresos per cápita.
		3.4 Modificación de la relación del Servicio de Impuesto Internos con las OCM, respecto a la participación y decisión en temáticas locales.

ACCIONES		ACTORES CLAVES RESPONSABLES	VIAS DE FINANCIAMIENTO
3.1	Modificación a la ley de Municipalidades.	Parlamentarios	
3.2	Crear un Fondo o subsidio para financiamiento de OCM en comunas con per cápita baja.	Parlamentarios – Hacienda	Fondos sectoriales
3.3	Construir reglamento SII que norme la relación jerárquica con las OCM y la función como la responsabilidad de estas en el trabajo colaborativo local, el formato debe ser adaptativo al contexto municipal y dinámico frente a los cambios.	Servicio de Impuestos Internos OCM	Servicio de Impuestos Internos

Estandarizar procedimientos y normalizar la función enmarcado en un cuerpo legal validado por el Servicio de Impuestos Internos y las municipalidades, garantizaría la sustentabilidad de las OCM dentro de la política de desarrollo regional.

Si bien la Ley 18.695 “Orgánica Constitucional de Municipalidades” determina en los municipios atribuciones esenciales respecto al tributo, se desconecta cuando el mismo cuerpo legal establece las funciones privativas y relacionadas de las municipalidades, ya que no se menciona la gestión del impuesto territorial en su calidad de naturaleza esencial; por tal motivo, se propone modificar la ley de municipalidad, para considerar la función de la gestión del impuesto territorial como la del catastro y con ello garantizar su incorporación legal en todas las municipalidades.

Respecto a los financiamientos para las OCM, deben ser garantizados, por medio de un fondo o glosa presupuestaria con alcance a todas las municipalidades y por sobre todo a las de menores ingresos.

Avanzar en un enfoque descentralizador en la gestión del Impuesto territorial, requiere de un cambio profundo en la mirada actual del Servicio de Impuestos Internos, las relaciones jerárquicas actuales deben transformarse en heterárquicas, para ello se requiere una estrategia, pero un también normas y reglamentos que regulen las prácticas, como la relación con las entidades colaboradoras. Se propone un reglamento para las OCM que estandarice la función, que dignifique las condiciones del capital humano en su labor cotidiana, que establezca parámetros mínimos respecto a la contratación, capacitación e infraestructura; los cuales debe ser atingentes a las distintas realidades comunales. **No se requiere un reglamento rígido, sino más bien adaptativo al territorio y modificable respecto a los cambios normativos y tecnológicos.**

## 7 CONCLUSIONES

Para poder responder la inquietud inicial de: ¿por qué es necesario mejorar la participación del municipio en la gestión y administración del impuesto territorial? se planteó develar la función y organización de las Oficinas de Convenio Municipal (OCM) desde las prácticas, discursos y normas; reconociendo en ellas, un factor de beneficio tangiblemente en ciertas comunas de la región de Valparaíso. Hay que considerar que esta alianza es única respecto a otras instituciones estatales, ya que esta contribuye en el financiamiento y no en el gasto municipal, involucra varios actores externos e internos y además permite unir dos mundos disimiles: uno pragmático como es el del impuesto y otro más sensible asociado al desarrollo local.

Es necesario mejorar la participación y por tanto fortalecer las OCM principalmente por:

- Porque el beneficiado principal del impuesto territorial es la municipalidad y por tal motivo la gente que vive en el territorio local; en ese contexto, el empoderamiento de la municipalidad en la gestión y recaudación es clave y determinante en los efectos que pueda tener en la comunidad.
- Porque aporta a la descentralización del impuesto territorial, en el sentido de poder gestionar desde los actores que trabajan en el territorio regional y comunal, su labor en la recaudación, fiscalización y determinación valórica de los bienes raíces.
- Porque el desarrollo territorial se construye desde la gobernanza, por tal motivo, **se requieren instituciones fortalecidas y articuladas en un medio ambiente heterárquico**. Lo anterior cobra relevancia después de las demandas sociales de Chile en el año 2019, que han marcado un fenómeno que ya se venía desarrollando, respecto a la desconfianza y desconexión de la comunidad hacia las instituciones; por otra parte, la pandemia mundial ha contribuido y ha modificado la forma de relacionarse entre personas y entre instituciones. No cabe duda que la modernización de los procesos y la accesibilidad ha permitido el funcionamiento institucional, no obstante y conforme a encuesta de satisfacción realizada recientemente, en el segundo semestre del año 2020 por el SII, el nivel de insatisfacción se acrecienta en puntos como burocracia, resolutividad o tiempos de tramite; se reconoce que el uso de internet ha facilitado la vinculación con los servicios del estado, pero también ha significado una barrera para un segmento etario, como para familias que habitan en zonas aisladas de la región. Resulta necesario para las instituciones no perder la escala de ser humano integrado a su cultura y entorno; por tal motivo el enfoque local permite un desarrollo sistémico, a escala y por sobre todo sensible.

### 7.1 Recomendaciones

- **ENFOQUE TERRITORIAL PARA CONTROLAR LA DISTORSION DEL MERCADO:** Resulta contradictorio utilizar la “distorsión del mercado” para determinar un gravamen que tiene efectos sociales. Reconocemos que es necesario un antecedente real para justificar el valor fiscal, como son las valorizaciones comerciales de bienes raíces; no obstante, las reglas del mercado están acorde a un sistema de capitalismo, el cual utiliza medios de competitividad con fines económico que han olvidado históricamente al ser humano, claro ejemplo son

alzas de valor por especulación inmobiliaria. De lo anterior resulta necesario colocar el enfoque social y humano que le otorga la municipalidad en el gravamen y su gestión, de forma de equilibrar y contrapesar los mecanismos actuales de valorización fiscal que utiliza el Servicio de Impuestos Internos.

- **NORMATIVA PARA ESTANDARIZACION DE LAS OCM Y FORTALECIMIENTO DEL LENGUAJE PARA LA OPERATIVIDAD.** El funcionamiento de las OCM se ha desarrollado históricamente con una reglamentación precaria y desactualizada, se ha querido homologar desde la operatividad con las reglas del SII, lo cual es contradictorio al tener una dependencia contractual distinta; sin embargo, desde la práctica se ha percibido un impacto positivo, lo cual se refleja en la sostenibilidad y duración de los convenios firmados. **La importancia de los reglamentos debe ser puesta en la estandarización de las oficinas comunales más que en la operatividad,** garantizando siempre la protección y fortalecimiento del capital humano. Reconocemos de acuerdo con las practicas, que el funcionamiento se desarrolla fluidamente, **al fortalecer los compromisos sociales de sus funcionarios y en el fortalecimiento de un código o lenguaje común que es ROL de avalúo con todos los actores internos y externos que se relacionan con el Impuesto Territorial.**
- **SII HETERÁRQUICO:** Desde el Servicio de Impuestos Internos, se requiere un giro en la forma de gestionar el impuesto territorial, modificar su jerarquía piramidal y centralista a una orientada a la heterarquía y gobernanza. Se ha avanzado en la articulación de las instituciones, pero falta aún colocar en valor a los actores relevantes en el impuesto territorial, lo cual solo se hará efectivo cuando exista una voluntad política de empoderar y otorgar poder decisión a ellos.
- **VISION ESTRATEGICA PARA GENERAR EQUILIBRIOS Y EQUIDADES TERRITORIALES.** La visión estratégica regional es clave en la gestión del impuesto territorial, ya que determina la carta de navegación en un tiempo determinado, reconoce los recursos humanos y técnicos disponibles, como las complejidades del territorio regional. Debe tener dos principios acuñados, el primero es el de la **equidad** a modo de colocar los esfuerzos y capital necesario en los distintos sectores y por otro lado el **foco territorial** el cual incorpora dinámicas multiescalar en cuanto a la forma de mirar el territorio y multidimensional respecto a los impactos.
- Para las municipalidades es importante:
  - **Reconocer La función de las OCM** dentro de la estructura municipal, para ello debe existir una lucidez de la gestión de la oficina de convenio en concordancia con los otros departamentos.
  - Considerar los recursos del **Impuesto Territorial, como posibilidad de autonomía en la gestión municipal,** respecto a la independencia de fuentes de financiamiento sectorial, la cuales pueden ser restrictivas, burocráticas o contradictorias a la política de la gestión municipal.

- **Reconocer y transparentar los fondos obtenidos de forma directa y a través del FCM**, debido a que actualmente llegan a las arcas municipales sin una conciencia clara del origen y su gestión. Resulta relevante valorizar la cadena o proceso de obtención y materialización final del resultado, a fin de que el vecino perciba que el beneficio obtenido es producto de su responsabilidad cívica como contribuyente en el pago de contribuciones.
- Mantener la dependencia técnica de las OCM con el Servicio de Impuesto Internos, ya que **garantiza una objetividad técnica sobre la política partidista comunal**.

## 8 BIBLIOGRAFIA

- De Cesare, C.. (2007). Impuestos a la propiedad. En Smolka, M. y Mullahy, L. (Eds.) Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Estados Unidos: Lincoln Institute.
- M. Cuervo y M. del P. Délano (eds.), "Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales. Volumen II", serie Seminarios y Conferencias, Nº 92 (LC/TS.2019/54), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.
- Bonilla,L. (2017). Gobierno y financiamiento de la ciudad. Impacto del impuesto territorial en la desigualdad de las finanzas municipales de las comunas de Santiago de Chile. seminario internacional Reunión de Expertos en Planificación Multiescalar y Desarrollo Territorial. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago,Chile.
- Chiavenato, I. (2011). Administración de recursos humanos: El capital humano de las organizaciones / Idalberto Chiavenato (9a ed.--.). México D.F., México: McGraw - Hill.
- Katz, D. & Robert I. Kehn. (1995). Psicología social de las organizaciones (2a. ed., 3a. reimp.) .Ciudad de Mexico, Mexico: Trillas.
- Freeman, R. E. (1984). Strategic management: A stakeholder approach. Boston, EE.UU: Pitman
- Giddens,A. (1993). Las nuevas reglas del método sociológico, critica positiva de las sociologías interpretativas. Buenos Aires, Argentina: Amorortu editores
- Giddens,A. (1988). El positivismo y sus críticos. En T. Bottomore & R. Nisbet. (Ed), Historia del análisis sociológico (p. 321). Buenos Aires, Argentina: Amorrortu editores.
- Vera,P. (1997). Guía metodológica para la evaluación ex post de proyectos. Santiago, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)
- Bascuña,C. (2016).Impuesto territorial, descentralizacion y desarrollo local bases para la discusion de un nuevo modelo de impuesto a la propiedad inmobiliaria. Universidad Viña del Mar. Viña del Mar, Chile
- Di John, J. (2006). The political economy of taxation and tax reform in developing countries. Tokio, Japón: United Nations University.

- Unda Gutiérrez, M. (2018). Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos. Estudios demográficos y urbanos. Recuperado de [hhttps://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1741](https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1741)
- De Vaus, D. (2001). Research Design in Social Research. SAGE Publications Ltd.
- Proyecto Derecho piensa en Chile Clínica Interdisciplinaria de Promoción de Derechos en Zonas Rurales Procedimiento administrativo 1º Semestre del 2011, Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2011.
- Bravo J.(2014). Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. Recuperado de [https:// politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/fondo-comun-municipal-y-su-desincentivo-a-la-recaudacion-en-chile.pdf](https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/fondo-comun-municipal-y-su-desincentivo-a-la-recaudacion-en-chile.pdf).
- Zurbriggen, Cristina. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64. Recuperado en 20 de noviembre de 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlng=es).
- Jessop, B., 1998, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155
  
- Sørensen, Eva y Torfing Jacob, 2009, "The European Governance Debate", ponencia presentada en el 21st ipsa World Congress of Political Science.
  
- Scharpf, Fritz W., 1993, "Positive und negative Koordination", en Adrienne Héritier (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag
  
- Rhodes, R.A.W., 2007, *Understanding Governance: Ten Years on*, Leicester, Montfort University (Public Policy Seminar).
- Rhodes, R.A.W., 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
  
- Pierre, J. y G. Peters, 2000, *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Macmillan.