

CHILE-MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTO

EVALUACIONES 1999.

1.- MINISTERIO DEL INTERIOR	PROGRAMA ESCUELA DE LA MUJER
2.- MINISTERIO DEL INTERIOR	PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTION MUNICIPAL
3.- MINISTERIO DEL INTERIOR	PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL
4.- MINISTERIO DEL INTERIOR	PROGRAMA DE BECAS PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
5.- MINISTERIO DE ECONOMIA	PROMOCION DE OFERTA TURISTICA A NIVEL INTERNACIONAL
6.- MINISTERIO DE ECONOMIA	FONDO DE DESARROLLO DE INNOVACION
7.- MINISTERIO DE EDUCACION	FONDO DE DESARROLLO ARTISTICO Y CULTURAL
8.- MINISTERIO DE EDUCACION	BECAS MINEDUC Y JUAN GOMEZ MILLAS DE EDUCACION SUPERIOR



REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO
DE LA GESTIÓN MUNICIPAL
(PROFIM)
SUBSECRETARÍA DE
DESARROLLO REGIONAL
(SUBDERE)
MINISTERIO DEL INTERIOR**

**PANEL DE EVALUACION:
GUILLERMO DASCAL (COORDINADOR)
MARÍA A. ROPERT
ALEJANDRO DÍAZ**

AGOSTO 1999

FORMATO DE INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA: Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal - PROFIM
AÑO DE INICIO: 1994
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio del Interior
SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

I. Resumen Ejecutivo

1. Descripción del Programa
2. Resultados de la Evaluación
 - 2.1. A Nivel de Diseño
 - 2.2. A Nivel de Organización y Gestión
 - 2.3. Conclusiones sobre Eficacia
 - 2.4. Conclusiones sobre Eficiencia
 - 2.5. Análisis sobre el logro del Fin
 - 2.6. Continuidad de la Justificación
 - 2.7. Principales Aprendizajes
 - 2.8. Principales Recomendaciones

1. Descripción del Programa¹

El PROFIM tiene como propósito, a través de su metodología de intervención local, desarrollar las capacidades municipales para enfrentar y resolver sus problemas e incrementar su autonomía, con el fin de alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios a sus comunidades.

Así el objetivo general del Programa es contribuir a mejorar la calidad, cobertura y oportunidad de la labor que ejercen las municipalidades, fortaleciendo y mejorando la gestión a partir de cuatro áreas específicas:

- Finanzas y administración presupuestaria
- Generación de proyectos de inversión y ordenamiento territorial
- Recursos humanos y desarrollo organizacional
- Prestación de servicios a la comunidad

Para dar cumplimiento a los objetivos señalados, se definieron dos niveles para el desarrollo del PROFIM, uno de los estudios nacionales, y otro de ejecución de planes y proyectos de fortalecimiento municipal en cada una de las municipalidades del programa piloto, niveles que se describen a continuación.

- Estudios nacionales: abarca estudios y propuestas tendientes a mejorar el marco institucional del nivel nacional y regional, así como sus relaciones (en especial financieras y administrativas). En este nivel, se han desarrollado los estudios: "Sistema Nacional de Información Municipal/SINIM", "Planificación presupuestaria", "Evaluación del impacto de las inversiones sectoriales y regionales

¹ Basado en "Programa de fortalecimiento institucional municipal. La experiencia chilena", ponencia presentada por SUBDERE al Seminario Programas de apoyo y fortalecimiento de la gestión de municipios en América Latina", Santiago de Chile, octubre de 1997.

en las finanzas municipales”, “Análisis de alternativas de políticas de transferencia de recursos a la administración municipal” (no concluido) y “Racionalización de trámites públicos”.

- Planes de fortalecimiento municipal/PLAFIM en 25 municipalidades: En este nivel se entrega apoyo directo a las municipalidades, a través del desarrollo de PLAFIMs. Este fortalecimiento municipal, sobre la base de técnicas de planificación estratégica, se expresa en proyectos generadores de cambio en la gestión, con un importante componente de capacitación y entrenamiento.
- Por otra parte, el PROFIM incluyó un tercer componente correspondiente a estudios evaluativos, que contribuyeron a la reorientación del programa en algunos aspectos y a la formulación del PROFIM II Fase con modificaciones importantes en relación con el anterior.

El Programa se desarrolla a través de dos niveles de operación: uno central y otro local/municipal. En el nivel central (Unidad ejecutora del Programa/UEP) se conformó un equipo de trabajo multidisciplinario, orientado al control, asistencia técnica, supervisión y apoyo, mientras que en el municipal se constituyó una Unidad ejecutora municipal/UEM, encargada de responsabilidades más bien administrativas y varias unidades técnicas municipales/UTM, conformadas en ocasión de cada subproyecto de los PLAFIM, con el objeto de actuar como contraparte en cada uno de éstos.

El Programa tuvo un costo de aproximadamente 29,6 millones de dólares, de los cuales el 30% correspondió a un crédito otorgado por el Banco Mundial, y el resto fue pagado por el país. Se ejecutaron seis estudios nacionales (incluidas las evaluaciones) y 528 proyectos PLAFIM en 24 comunas seleccionadas. Estas municipalidades fueron escogidas basándose en un conjunto de indicadores orientados a alcanzar una muestra representativa de la realidad comunal en el país.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. A Nivel de Diseño

El diseño de PROFIM, presentado como marco lógico en anexo, presenta una lógica horizontal y vertical apropiada y válida.

No obstante lo anterior, existe dificultad para encasillar este Programa como una experiencia piloto o bien como un programa de intervención en la gestión de instituciones públicas. Operativamente, y tratándose de un modelo de actuación innovador, tanto en contenido como en procedimiento, se estima que no se han definido apropiadamente mecanismos y sistemas de monitoreo y evaluación, que permitieran aprender y reorientar eventualmente el programa, tanto a nivel nacional, como en cada uno de los municipios que han sido intervenidos.

De todos modos, el PROFIM II coloca un mayor énfasis a las actividades de monitoreo y evaluación que el PROFIM I.

En cuanto al entorno del Programa, no han habido cambios sustantivos. Sin embargo, los niveles alcanzados en las políticas de regionalización sugieren la incorporación de este nivel institucional en el Programa.

2.2. A Nivel de Organización y Gestión

El PROFIM se estructuró sobre la base de tres componentes. El componente de Estudios Nacionales concluyó las actividades previstas, pero sin alcanzar a realizar acciones de difusión de resultados y

capacitación, tanto a nivel de autoridades y funcionarios municipales como de otros actores de nivel regional y nacional involucrados con la gestión municipal. Estas acciones están previstas en el PROFIM II.

En el ámbito del componente de fortalecimiento de la institución municipal, a través de proyectos que mejoren la gestión en el nivel local, las relaciones entre los actores involucrados -unidad ejecutora del Proyecto, unidad ejecutora municipal, unidades técnicas municipales y consultoras- han sido diversas. Es importante señalar que estos agentes interactuaron en cerca de 600 proyectos que integran las 24 carteras elaboradas para el mismo número de municipios.

Las diferentes evaluaciones y talleres realizados en el curso del PROFIM coinciden, entre otros, en el reconocimiento de lo siguiente:

- Alta dependencia del nivel del compromiso del Alcalde
- Escasa participación del Concejo Municipal
- Falta de tiempo de funcionarios municipales para dedicarse al trabajo con las consultoras
- Liderazgo y autoridad deficiente en algunos municipios de los jefes de UEM
- Falta de conocimientos y de experiencia de algunas UTM
- Falta de dedicación de algunas empresas consultoras
- Cambios en la directiva de la Unidad Ejecutora del Proyecto en el nivel central, lo que afectó la marcha del proceso.

2.3. Conclusiones sobre Eficacia

Los componentes dan cuenta adecuadamente del propósito. El Programa ha cumplido con los componentes establecidos, existiendo un alto nivel de cumplimiento del componente de fortalecimiento municipal y un relativo atraso en el proceso de complementariedad del componente de Estudios Nacionales con el de fortalecimiento municipal.

En relación con los efectos directos en los beneficiarios, nos parece pertinente señalar que el Programa en comento, es un programa de impactos sinérgicos que actuando sobre un "beneficiario Institucional" es capaz de reproducir expansivamente reacciones hacia otros ámbitos institucionales públicos y dimensiones o espacios territorial comunal, social y político. Los cambios identificables en el beneficiario Institucional más relevantes son:

- Actitud receptiva a la necesidad de la incorporación de la planificación como alternativa a los procesos rutinarios de gestión.
- Actitud favorable a la profesionalización de los servicios que presta el Municipio hacia la comunidad y de aquellos que como la planificación y administración resultan en apoyos para los primeros.
- Aumento sustantivo de la informatización de los procesos municipales, contribuyendo a la velocidad de circulación de la información intra y extra municipal y sirviendo de efectivo soporte de decisiones.
- Proceso incipiente de cambio en la cultura organizacional desde una centrada en la normatividad autoritaria, sectorialidad descoordinada, preeminencia de procedimiento y funciones por sobre las finalidades hacia una cultura centrada en la Misión y en la flexibilidad organizacional para enfrentar ambientes complejos, abiertos y plenos de incertidumbre.
- Aparición gradual de liderazgos institucionales y regionales de las 24 municipalidades atendidas por el PROFIM, que impactan sinérgicamente hacia otros ámbitos institucionales regionales.

En los talleres realizados con alcaldes y directivos municipales, si bien se han realizado observaciones y sugerencias, se ha podido apreciar un alto grado de satisfacción por parte de los diferentes usuarios.

2.4. Conclusiones sobre Eficiencia

En términos globales, el PROFIM ejecutó todos los componentes originalmente programados. No obstante, durante la ejecución del Programa se efectuaron modificaciones en sus contenidos cuyo fundamento fue apuntar con mayor precisión al logro de los objetivos. Cabe señalar, que los cambios resultaron de evaluaciones que la UEP desarrolló durante la evolución de esta experiencia, actividad que, en todo caso, no fue estructurada en forma sistemática y permanente.

Es importante señalar que el Programa, en su conjunto, evidenció un importante retraso en su ejecución. De hecho, la programación original consideraba un período de ejecución de tres años el cual se amplió a cinco años. En otras palabras, el Programa cumple con ejecutar los componentes pero en un plazo muy superior (un 66%) al programado originalmente.

Al respecto, el Panel opina que el retraso evidenciado por el PROFIM I se debe, básicamente, a su carácter de proyecto experimental:

- En primer lugar, la programación inicial no contempló actividades y, por ende, tiempos propios de una experiencia que se implementa por primera vez en un área y basada en una estructura organizacional y operativa de alta complejidad.
- En segundo lugar, por su carácter experimental no existían bases sólidas para efectuar una programación realista de las actividades involucradas.
- Adicionalmente, es importante destacar que el monto total del Programa ascendió a, aproximadamente, US\$ 29,6 millones, un 48% superior al Presupuesto original de US\$ 20.0 millones. Esta diferencial se explica por la concurrencia de diferentes factores:
 - Principalmente, por una sub-estimación de los Gastos Generales. Para el Presupuesto del Programa se estimó un Gasto de la Unidad Ejecutora de US\$ 333.333 promedio anual. La cifra efectiva casi triplicó este monto: US\$ 811.000 promedio anual.
 - Por un aumento neto de los gastos de operación de dos años correspondiente al plazo de ampliación del programa.
 - Con relación a los Componentes, cabe destacar el mayor gasto efectivo del de Fortalecimiento Municipal. Esto se explica por el hecho que algunas categorías de Subproyectos, en particular los del área de informática, resultaron con un costo muy superior al estimado debido a los cambios tecnológicos que ocurrieron durante el transcurso del proyecto.
 - Asimismo, se concretó un Aporte Municipal ascendente a US\$ 3 millones el cual no fue considerado en la programación original, aporte que financió una serie de proyectos
 - Según información proporcionada por el jefe de la UEP, a lo anterior debe agregarse el pago de impuestos, en particular del IVA en el caso de las adquisiciones toda vez que el financiamiento de US\$ 20.0 millones no incluía los impuestos del país. Este ítem asciende a aproximadamente US\$ 1.0 millones.

Es importante establecer en este punto la preocupación en cuanto a los recursos estimados para el PROFIM II. De hecho, en términos generales, el PROFIM I aportó, en promedio, US\$ 1.0 millones a cada Municipio (se consideran 24 Municipios) considerando, exclusivamente, los recursos correspondientes a los Componentes (se excluyen los Gastos Generales). Para el

PROFIM II se estima un gasto por municipio del orden de US\$ 800.000 lo cual, según información proporcionada por la SUBDERE, se explica al asumir que el actual diseño del Programa, aplicación de Módulos Básicos, puede resultar menos costoso.

- En relación a la eficiencia en el gasto, medida por el presupuesto asignado al Programa anualmente y el Gasto efectivo, es importante señalar que se evidencia una tendencia positiva en este indicador, en particular en el ítem de Transferencias a Municipios (ver Cuadro N° 3, Anexo 2) lo cual revela:
 - Que la UEP fue gradualmente ajustando la planificación presupuestaria a la capacidad de ejecución real del Municipio lo cual revela un aprendizaje en estas materias.
 - Que se fue minimizando el grado de flexibilidad del Presupuesto anual establecido por la UEP para cada Municipio a la Caja efectiva de los Municipios.

En cuanto al costo por componente, dentro del 86% de los recursos destinados a la ejecución de los Componentes del Programa (en este punto se excluyen del análisis los Gastos Generales) cabe hacer mención a su distribución (ver cuadros N° 8 y 9 del anexo 2).

- El Componente de Estudios Nacionales insumió el 4% de los recursos (miles \$ 425.499) de los cuales un 77% se encuentran ejecutados a Diciembre de 1998. El Componente 1, de Estudios Nacionales, no considera los recursos de difusión y diseminación por cuanto en el PROFIM I no se desarrollaron estas actividades. Considerando la relevancia de estas actividades, para que efectivamente este componente responda a la importancia que tiene en el cumplimiento de los objetivos del Programa, se estima que la importancia relativa de estos estudios debe ser mayor en el PROFIM II.
- El Componente de Fortalecimiento a Nivel Municipal insumió el 96 % de los recursos entre los cuales se distinguen:
 - Diagnósticos (Plafim): miles \$ 426.313 (4% de los recursos del Componente) totalmente ejecutados a Dic. de 1998. Dentro del Componente 2 llama la atención el bajo nivel relativo de los recursos comprometidos en los Plafim. Esto explica que hayan surgido problemas con los diagnósticos y propuestas manifestados en el tiempo destinado a procesos de adecuación y negociación de los Plafim llevados a cabo entre la UEP y los Municipios. De hecho, los Plafim no resultaron de aplicaciones de metodologías participativas las cuales, obviamente, encarecen estos estudios. El panel considera que la experiencia piloto arrojó lecciones en esta materia que deben ser consideradas en el diseño e implementación del próximo Programa.
 - Adquisiciones: miles \$ 3.507.323 (32% de los recursos del Componente) ejecutados en un 72% a Diciembre de 1998. Es importante destacar que la participación relativa de las adquisiciones parece razonable toda vez que resultan imprescindibles en un proyecto que pretende fortalecer aspectos de gestión en instituciones que se encuentran desprovistas de los instrumentos requeridos para implementar los procesos de cambio.
 - Consultorías: miles \$ 7.196.237 (65% de los recursos del Componente) ejecutados en un 78% a Diciembre de 1998.
- El Componente de Propuesta de Continuidad, constituido por los estudios de evaluación realizados, insumió menos del 1% del total de recursos en cual se encuentra en un 81% de su ejecución. Esto da cuenta del déficit presentado por el Programa en el área de seguimiento y evaluación de la experiencia. Un Programa de las características del PROFIM requiere,

necesariamente de la implementación de un Sistema de Sistematización y Monitoreo. Esto, obviamente, implicará un mayor gasto en este componente al realizado en el PROFIM I

Con relación al ítem de gastos generales, se estima adecuado toda vez que, en términos globales, insumió el 17% de los recursos. Dentro de éstos cabe mencionar el Servicio a la Deuda Pública que absorbe el 13% de este ítem, partida que en términos estrictos no debiera ser considerada en un análisis de eficiencia del gasto para un programa con financiamiento multilateral.

La partida de Personal representa el 61% de los gastos generales la cual, en términos absolutos, se mantiene relativamente constante a partir de 1997, luego de los ajustes que se efectuaron para fortalecer el equipo del nivel central.

No obstante lo anterior, es importante destacar que los gastos generales efectivos anuales más que duplicaron lo presupuestado originalmente (US\$ 811.000 vs US\$ 333.333). Es importante explicitar que este mayor gasto efectivo no se debió a ineficiencias en la ejecución sino que, más bien, a una subestimación de los costos efectivos de operación de un programa de las características del PROFIM. De hecho, para el PROFIM II se han realizado estimaciones más realistas respecto de este ítem (US\$ 750.000 por año, promedio anual).

El panel ha formulado algunas alternativas para mejorar la eficiencia del Programa, que tienen que ver con fortalecer el programa de capacitación de alcaldes y directivos municipales, las actividades de sistematización y monitoreo y la difusión y diseminación de la experiencia. En relación a esto último, el Programa debiera poner mayor énfasis en cubrir la totalidad de las municipalidades del país, a través de boletines, encuentros, etc.

2.5. Análisis sobre el logro del Fin

El Programa ha contribuido al logro del fin, aunque limitándose a 24 municipios, menos del 10% del universo de las administraciones locales. El Programa PROFIM II reserva un mayor espacio a la difusión y la asociatividad, esperando por esta vía alcanzar un mayor número de beneficiarios.

Las recomendaciones principales son las siguientes: En primer lugar, con el objeto de incrementar la contribución en términos de democratización y modernización del país, se recomienda un mayor énfasis en la participación de la comunidad en las actividades ejecutadas en el nivel municipal. Cabe mencionar que la nueva revisión de la Ley Orgánica Municipal propone "modernizar" los municipios a través del dictado y aplicación de un sistema de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones locales.

Por otra parte, la transferencia de conocimientos entre municipios del PROFIM y otros ajenos al Programa debiera ser potenciada y formalizada en el marco de las actividades del mismo.

El Panel de evaluación observa que ambas recomendaciones se encuentran contempladas en el Programa PROFIM II, de reciente inicio.

2.6. Continuidad de la Justificación

Las políticas de gobierno de descentralización, democratización y modernización del país desarrolladas al inicio del PROFIM se encuentran vigentes y, más aún, se han ido profundizando

progresivamente, por lo que la ejecución del Programa continúa siendo compatible con las prioridades del Gobierno.

2.7. Principales Aprendizajes

Los principales aprendizajes alcanzados por la Unidad Ejecutora del Proyecto y otros actores, si bien no han sido sistematizados apropiadamente, fueron transferidos al Programa PROFIM II en gran parte, particularmente aquellos referidos a la descentralización, la consideración de la diversidad de los destinatarios y la promoción de la asociatividad entre municipios.

Se trata de:

- Elaboración de una estrategia de aplicación Modular del Programa, que permite flexibilizar y adaptar el PROFIM a las diversas realidades locales.
- Proposición de una direccionalidad orientadora de la planificación del desarrollo Comunal y de la planificación estratégica para el conjunto del proceso de intervención.
- Relevancia de los factores innovativos y experimentales en la ejecución del programa.
- (Planes experimentales y proyectos asociativos)
- Secuencialidad y coherencia de los proyectos PLAFIM (Pladeco, Plan estratégico, Desarrollo Organizacional, aplicaciones Informáticas, Mejoramiento de ingresos y racionalización del Gasto y Modulo complementario) del Módulo básico del PROFIM II
- Promoción de planes experimentales (búsqueda de estrategias innovadoras)
- Promoción de proyectos asociativos entre varios municipios

2.8. Principales Recomendaciones

Entre las recomendaciones priorizadas, presentadas en el capítulo IV del presente informe, se han seleccionado las siguientes:

1. Desarrollar un diseño de regionalización del Programa, incorporando a los actores regionales y eventualmente provinciales en los procesos de modernización de la gestión pública
2. Ejecutar un Programa de capacitación y preparación para el cambio, que contemple programas estructurados y sistemáticos de formación en alta dirección estratégica (para alcaldes y otros líderes locales) además de capacitación técnica para funcionarios involucrados en el PROFIM.
3. El Componente nacional debiera incluir un Programa de Sistematización de las experiencias desarrolladas, que apunte a la comprensión de los procesos que ocurren en este programa innovativo.
4. Realizar acciones de diseminación de resultados especialmente en el nivel local, alcanzando por esta vía a atender un universo mayor de municipios de los 24 alcanzados en el PROFIM I.
5. Normalizar el sistema de monitoreo, con procedimientos formalizados de control de procesos, que facilite la reorientación o flexibilización del Programa tanto en el nivel local como en el nacional.
6. Relacionado con lo anterior, incorporar metodologías cualitativas de evaluación de la realidad municipal, orientados a comprender procesos no visualizados por los métodos cuantitativos.

II. Identificación General del Programa

- **Justificación del Programa**
- **Política Global y/o Sectorial a que pertenece el Programa**
- **Programas complementarios o sustitutos que pertenecen a la misma u otra política global o sectorial**
- **Instituciones relacionadas con la ejecución del Programa**
- **Periodo de Ejecución del Programa**
- **Ambito de acción territorial del Programa**
- **Identificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.**
- **Caracterización y número de beneficiarios potenciales.**
- **Programación de los beneficiarios objetivo.**
- **Caracterización y número de beneficiarios efectivos.**

• **Justificación del Programa**

El Programa nació en el contexto de las reformas legislativas y constitucionales promulgadas en 1991, tendientes a profundizar el proceso de descentralización, las cuales aumentaban las responsabilidades y recursos transferidos a las regiones y municipalidades. La preocupación política del Gobierno giraba en torno a las dificultades de gestión de las nuevas autoridades edilicias (1992) en el periodo de transición a la democracia. Estas se reflejaban en las demandas permanentes de consulta, apoyo y recursos adicionales de los alcaldes nuevos hacia la SUBDERE, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría General de la Presidencia.

Se visualizaba que la inexperiencia de éstas, producto de una discontinuidad de 20 años en el ejercicio político/administrativo, podría tener un costo político y financiero significativos. En particular, preocupaba la mantención de la disciplina fiscal. Ello en un contexto de dificultades de gestión financiera general del municipio y específicamente en las áreas de educación y salud.

Por lo anterior, el Programa surgió como respuesta a la necesidad de fortalecer las capacidades de gestión municipal frente a los nuevos desafíos, asegurar su mayor eficacia y eficiencia en la prestación de servicios a la comunidad y generar bases de sustentabilidad del proceso de descentralización en el nivel local.

• **Política Global y/o Sectorial a que pertenece el Programa**

El PROFIM responde a las políticas de descentralización y modernización del Estado, y específicamente de fortalecimiento de las capacidades de gestión de la institucionalidad pública y al mejoramiento de servicios que prestan a la comunidad.

• **Programas complementarios o sustitutos que pertenecen a la misma u otra política global o sectorial**

Los programas que más se aproximan al PROFIM son el Programa de Apoyo a la Gestión Municipal del Ministerio de Planificación y Coordinación, y en menor medida el Programa PADERE de Desarrollo Regional. En forma complementaria, se menciona el Servicio País y el Programa Nacional de Superación de la Pobreza.

- ***Instituciones relacionadas con la ejecución del Programa***

Las instituciones relacionadas son las siguientes:

1. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, que actúa como Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP)
2. Los municipios, que participan designando una Unidad Ejecutora Municipal (UEM) y varias unidades técnicas municipales (UTM) según corresponda, para los diversos subproyectos a ejecutar
3. Empresas consultoras privadas, organizaciones no gubernamentales, universidades y otras, que ejecutan estudios y proyectos
4. El Banco Mundial, que aporta recursos parciales al proyecto

- ***Período de Ejecución del Programa***

El periodo programado es de aproximadamente tres años, a contar de febrero de 1994, que es cuando el Programa se declara operativo. En diciembre de 1996 se acuerda postergar la fecha de cierre para el 30 de junio de 1998, concluyendo definitivamente en diciembre del mismo año.

- ***Ambito de acción territorial del Programa***

El Programa actúa sobre 25 municipios del país. Estos son:

Calama, Chañaral, Monte Patria, La Ligua, San Antonio, El Tabo, Cartagena, San Fernando, Curicó, Colbún, Santa Bárbara, Lota, Nueva Imperial, Castro, Osorno, Puerto Montt, Coyhaique, Isla de Maipo, San Joaquín, El Bosque, La Pintana, La Cisterna, Pirque, Cerrillos, Maipo.

- ***Identificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa***

1. Estudios nacionales: corresponde a estudios cuyo objetivo fue el de generar información y productos útiles tanto para los municipios como para instituciones nacionales y regionales que sirven de entorno al quehacer municipal. Estos fueron:
 - Sistema Nacional de información municipal (SINIM)
 - Planificación Presupuestaria
 - Evaluación del impacto de las inversiones sectoriales y regionales en las finanzas municipales
 - Racionalización de trámites públicos (incorporado en forma adicional)
 - Análisis de alternativas de políticas de transferencia de recursos a administración municipal (no concluido)
2. Planes de fortalecimiento municipal:
 - En una primera etapa, se realizaron 25 diagnósticos que identificaron las debilidades y los requerimientos para el mejoramiento de la gestión, y definieron una propuesta inicial ordenada bajo la forma de cartera de proyectos de inversión por municipio.

- Durante la segunda etapa, se ejecutaron 524 proyectos correspondientes a las carteras de 24 municipios. Estas carteras abarcaron las siguientes áreas temáticas:
 - Planeamiento (PLADECO, planes reguladores, estratégicos, sectoriales, otros)
 - Desarrollo organizacional y recursos humanos
 - Capacitación
 - Servicios de atención al público
 - Gestión Financiera
 - Informática
 - Servicios al a comunidad

3. Propuesta de Continuidad

Corresponde a una serie de evaluaciones que se realizaron durante el curso del proyecto (evaluación intermedia y de resultados), que condujeron a la formulación de una propuesta de continuidad o PROFIM II, que se inicia formalmente en abril de 1999.

- ***Caracterización y número de beneficiarios potenciales***

El Programa definió como beneficiarios potenciales a los municipios del país.

- ***Programación, caracterización y número de los beneficiarios objetivo***

Para la ejecución del PROFIM se definió una muestra inicial de 25 municipalidades, seleccionadas de acuerdo a:

1. Características básicas comunales (urbano, mixto o rural; pequeña, mediana y grande; población atendida)
2. Características de gestión municipal, relacionadas con el financiamiento (dependencia del fondo común municipal, capacidad de incrementar la captación de ingresos propios permanentes), funcionamiento (porcentaje de recursos que destina la municipalidad a administración interna), servicios prestados a la comunidad (volumen de ingresos que el municipio destina al gasto en servicios al a comunidad), servicios traspasados (porcentaje de transferencias del municipio al financiamiento de servicios traspasados), niveles de inversión y capacidad técnica de obtener recursos externos.

De las 25 municipalidades, 18 iniciaron la primera etapa del componente 2 ("PLAFIM") en 1994, mientras que las 7 restantes comenzaron en 1995. De este total, una municipalidad –la de Maipú– decidió abandonar el Programa.

III. Análisis, Conclusiones y Recomendaciones

1. Continuidad de la Justificación

- Validez de la justificación original y pertinencia de los objetivos del Programa
- Evolución del perfil de los beneficiarios
- Influencia y evolución del entorno del Programa
- Reformulaciones realizadas del Programa

Las políticas de gobierno de descentralización, democratización y modernización del país desarrolladas al inicio del PROFIM se encuentran vigentes y, más aún, se han ido profundizando progresivamente, por lo que la ejecución del Programa continúa siendo compatible con las prioridades del Gobierno.

Existen dos elementos nuevos: la promoción de la participación ciudadana y del proceso de regionalización del país, aspectos que deben ser considerados en las actividades previstas para el PROFIM II. Por otra parte, en el ámbito municipal, existe un nuevo marco legal que debe ser contemplado en esta nueva etapa que se inicia del PROFIM.

Por lo anterior, el panel considera que la justificación inicial sigue siendo válida. Los municipios, dotados de mayores atribuciones y recursos, requieren de programas para el fortalecimiento de su gestión. Por otra parte, cabe mencionar que el PROFIM atendió 25 municipios de un total de más de 300.

No han ocurrido reformulaciones del programa durante el periodo de evaluación. Sin embargo, es importante destacar que el PROFIM es un programa que ha concluido, y que es continuado – formalmente desde abril de 1999- con una nueva versión, el PROFIM II, que plantea ciertas modificaciones, tal como se aprecia en el ítem II del presente Informe, referido a la identificación general del Programa.

2. Diseño del Programa

- Lógica Horizontal y Vertical de la Matriz de Marco Lógico
- Identificación de otros indicadores para medir el logro de los objetivos del programa
- Cambios en el entorno del programa y examen de los supuestos
- Dimensionamiento del Programa
- Razones que justifican cambios en el Diseño del programa

• *Lógica Horizontal y Vertical de la Matriz de Marco Lógico*

La Matriz del marco lógico que se entrega en anexo es el fruto de un consenso alcanzado entre el equipo profesional de PROFIM y el panel de evaluación. Por lo tanto su lógica, tanto vertical como horizontal es considerada como apropiada y válida en su totalidad.

No obstante lo anterior, es importante señalar que en los documentos oficiales se denomina al PROFIM como "experiencia piloto". En este sentido, el Informe de Evaluación Intermedia del Programa señala que "(...) se pretende evaluar y aprender de esta experiencia para realizar una réplica de las mejores acciones y lograr así, una propuesta permanente del Programa para todos los municipios del país".

Al respecto, la misma fuente realiza el siguiente comentario evaluativo: "En términos conceptuales, antes de la puesta en marcha del PROFIM, no existía un modelo de intervención para la modernización del sistema municipal definido. En este sentido, se tornó complicado establecer líneas de acción ex - ante, cuando lo que se estaba esperando era el resultado del conjunto de intervenciones aplicadas para sustentar un modelo de intervención sólido y replicable. Así, la característica de experimental de la primera fase de este programa piloto, permite hoy pensar en la realización de un análisis y compilación de los resultados obtenidos que logre inferir el modelo de intervención que asegure el éxito de las futuras aplicaciones.

- ***Identificación de otros indicadores para medir el logro de los objetivos del programa***

Para medir el logro del propósito, además de los indicadores citados en el marco lógico, se plantea la incorporación de otros nuevos, que surjan a partir de talleres de autoevaluación, realizados por los beneficiarios del Programa, y que se verifiquen a través de talleres analíticos grupales de autoevaluación.

Específicamente, con referencia al componente 1, relacionado con la realización de estudios y propuestas de aplicación en el nivel central, regional y municipal, el panel considera interesante la definición de indicadores vinculados con la aplicación de los resultados de los estudios y propuestas en el nivel municipal.

Para el componente 2, de fortalecimiento de los municipios a través de proyectos que mejoren la gestión en el nivel local, sería interesante incluir indicadores vinculados con los niveles de satisfacción de los beneficiarios (municipios), así como con cambios actitudinales y conductuales relacionados principalmente con cambios en el clima organizacional, utilización de conceptos de la planificación estratégica y su aplicación. Como medios de verificación, el panel recomienda la aplicación de metodologías cualitativas, particularmente el uso de grupos focales, asociado con entrevistas y observación directa y orientada en terreno.

- ***Cambios en el entorno del programa y examen de los supuestos***

No ha habido cambios sustantivos en el entorno del Programa. Sin embargo, los niveles alcanzados en las políticas de regionalización sugieren la incorporación de este nivel institucional en el Programa (véase capítulo IV Recomendaciones). De todos modos, ello no implica cambios sustantivos en la matriz de marco lógico.

Por otra parte, de acuerdo a entrevistas mantenidas con directivos del Programa, se está estudiando dicha incorporación en el reciente PROFIM II.

En cuanto a los supuestos, estos siguen siendo válidos, tal como figuran en la matriz de marco lógico.

- ***Dimensionamiento del Programa***

No aplica. El programa seleccionó los beneficiarios aplicando criterios específicos sin considerar la dimensión a nivel país y región. No obstante lo anterior, el panel de evaluación reconoce en la formulación del Programa PROFIM II la consideración de la dimensión regional, al escoger beneficiarios en todas las regiones del país. Ello cobra especial importancia en el marco del proceso de regionalización citado precedentemente.

3. Organización y Gestión del Programa

- Descripción y cuantificación de los componentes (bienes y servicios) que produce el Programa
- Organización que sustenta la función de producción de los componentes
- Función de producción de los componentes
- Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

- **Descripción y cuantificación de los componentes (bienes y servicios) que produce el Programa**

Fortalecimiento Institucional Municipal

Este componente está constituido por Planes de Fortalecimiento Institucional (Plafim) orientados a mejorar la gestión y provisión de servicios a la comunidad, administración presupuestaria, generación y ejecución de proyectos de inversión y desarrollo urbano administración de recursos humanos y generación de instrumentos para la toma de decisiones, evaluación y control.

Este Fortalecimiento Institucional, que incorpora de técnicas de Planificación Estratégica, se expresará en Proyectos Generadores de cambio en la Gestión con un importante componente de capacitación y entrenamiento.

Entre 1994 y 1995, se desarrollaron los 25 Plafim programados correspondiente a la ejecución de la primera fase del Componente Municipal. En Marzo de 1995 se da comienzo a la ejecución de la 2° etapa del Programa en las primeras Municipalidades. Al observar la cartera de subproyectos se detecta que existe una constante en la demanda orientada a Planes de Desarrollo, Planes Estratégicos ligados a los servicios a la comunidad y de desarrollo organizacional. Este última área con una importante inversión en planes de desarrollo informático en cada municipio.

Componente de Estudios Nacionales

Este componente está constituido por Estudios, Propuestas y Capacitación orientados a **adaptar o mejorar el marco institucional del nivel nacional y regional**, así como sus relaciones financieras y administrativas con los gobiernos locales. Los 3 instrumentos (Estudios, Propuestas y Capacitación) deben ser aplicables a todas las Municipalidades o a grupos de ellas, para mejorar su funcionamiento.

Se ejecutan los siguientes Estudios Nacionales que estaban originalmente programados:

1. - Sistema Nacional de Inversiones SINIM. 9/03/95 – 6/1/96.
2. - Planificación Presupuestaria, iniciado en Marzo 95, con una duración de 46 semanas + 17 semanas finalizado en su 1° fase

3. - Evaluación del Impacto de las Inversiones Sectoriales y Regionales en las Finanzas Municipales
30/01/96 – 27 semanas – 6/8/96
- 4.- El cuarto estudio "Análisis de Alternativas de políticas de Transferencia de Recursos a la Administración Municipal" no se concluyó por resciliación del contrato por cambio de las condiciones iniciales.

- **Organización que sustenta la función de producción de los componentes**

El Ambiente de Gestión del Programa

El desarrollo del PROFIM implica moverse en una compleja trama de relaciones que existe entre los tres niveles de actores principales en el desarrollo de esta experiencia piloto; estos son el nivel de la Autoridad Municipal, la UEM y UTM; la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) de SUBDERE y las empresas consultoras. Mejorar y hacer más eficiente el marco en que estas relaciones operan resulta de gran importancia para lograr una ejecución óptima de los objetivos propuestos.

A continuación, se destacan aspectos y juicios evaluativos en cuanto al funcionamiento de los diversos actores involucrados, provenientes de las fuentes citadas en referencia.

MUNICIPIO⁽²⁾

Dificultad en la ejecución de los subproyectos que comprenden a todo el Municipio: Desde el punto de vista de la administración de los proyectos, hay que diferenciar entre los que cruzan todo el mundo municipal (Desarrollo Organizacional, Planificación Estratégica Corporativa, PLADECO, etc.) y los que están dirigidos a un área específica (salud, educación, DIDECO, etc. En términos de la planificación, resulta más complejo coordinar los que comprenden al Municipio en su conjunto en relación a los que se desarrollan en un solo Departamento

ALCALDE

Dependencia del nivel de compromiso del Alcalde: El grado de eficiencia que se logre en la implementación de este Programa está fuertemente influenciado por la voluntad política y compromiso de las autoridades del Municipio (Alcalde – Consejo). Si el alcalde no se compromete, no genera las condiciones, no da las facilidades para desarrollar el Programa, difícilmente lo harán quienes están jerárquicamente bajo él. Si éste sabe los beneficios y la importancia de este Programa para el mejoramiento de la gestión y si logra comunicar y convencer a los funcionarios de esto, el trabajo será mucho más efectivo dada la cooperación que se generaría para dicho efecto. Este resulta ser un punto crucial en el éxito o fracaso del programa. Se señalan en todos los informes evaluativos que algunos alcaldes se comprometen formalmente. Sin embargo sus acciones son distintas, luego del discurso inicial hacen poco o nada por el desarrollo del programa

² Cabe señalar, que estos comentarios provienen de documentos escritos (Evaluación Intermedia, Evaluación de 7 Municipios, FOCUS, Ayuda Memoria del Banco Mundial, etc.) más las actividades de terreno desarrolladas por el Panel.

Búsqueda de proyectos que generen impacto inmediato en la gestión del Alcalde: un fenómeno recurrente se refiere a la búsqueda preferente de realización de aquellos proyectos que “se ven” en el municipio, particularmente el equipamiento computacional y de comunicaciones. En este sentido podría afirmarse que, para los alcaldes, la adquisición de equipamiento nuevo para el Municipio es lo más importante del Programa y dice relación con la mirada cortoplacista que impera en ambientes sobrecargados en exceso por los tiempos políticos.

CONCEJO MUNICIPAL

Es notoria la **escasa participación del Concejo Municipal**. Este suele no intervenir y generalmente tiene una débil idea de lo que significa y de cómo funciona el Programa dentro de la Municipalidad. Ello coloca una preocupación que este Panel aborda en las Recomendaciones.

UEM y UTM

El **ambiente organizacional** de cada Municipio impacta fuertemente en las condiciones iniciales de despliegue del programa. Por ello los conflictos vinculados con relaciones organizacionales deterioradas y de relaciones humanas en el Municipio retrasan y complican ciertas actividades de las consultoras en el cumplimiento de sus tareas. Es común la observación que realizan diversas evaluaciones de que al interior de los cuerpos directivos municipales se observan importantes niveles de conflicto, división y pugna interna, lo que dificulta aun más una actuación como bloque coordinado.

Por otra parte, la llegada de consultores en su área de trabajo provoca desconfianza en los funcionarios municipales; ya sea porque los requerimientos de éstos implican una sobrecarga de trabajo o porque existe la idea de que gracias al aporte de su trabajo los consultores se llevan beneficios económicos. También hay quienes se ven atemorizados por los resultados de los estudios llevados a cabo por las consultorías. Muchos de los proyectos implementados por las consultoras implican un cambio y una readecuación en ciertas áreas, situación que provoca inestabilidad en los puestos de trabajo al no sentirse capacitados para asumir nuevos desafíos. El proceso de cambio que parte por una detección de problemas los podría perjudicar, de acuerdo a lo señalado en algunas fuentes evaluativas analizadas.

El mecanismo de neutralización de éste y otras situaciones conflictivas han sido eficazmente sobrellevado por el rol mediador de la supervisión de la UEP y ello ha posibilitado que los municipios hayan logrado adaptarse aunque con dificultad a los requerimientos técnicos del Programa.

El desarrollo inicial del programa tuvo como escenario una **débil respuesta del cuerpo directivo del Municipio** y en algunos casos esta respuesta del cuerpo directivo del municipio es parcial. Los directores se involucran en los proyectos relativos al área (DIDECO, SECPLAC, otros), pero no se observa un sentido de equipo en torno al programa. Por lo general, se ven sobrepasados por sus labores diarias en el municipio; muchos directores muestran voluntad y compromiso de palabra con el Programa, pero en el momento de la ejecución, priorizan sus actividades regulares y abandonan con frecuencia las capacitaciones, incluso las que están orientadas a la cumbre decisional del Municipio. Regularmente delegan su contraparte técnica en otro funcionario de su departamento o Dirección y evitan el responsabilizarse de la marcha del programa en su área.

En otro sentido la **falta de reconocimiento de la UEM al interior del Municipio** provoca en no pocas oportunidades una manifiesta debilidad del proceso Profim. Muchas veces el funcionamiento de la UEM y la UTM no está validada dentro de la organización del Municipio, por lo que su autoridad sólo nace de los cargos que sustenten sus integrantes en el Municipio

Otro aspecto relativo al particular ambiente rutinario burocrático provocó que la **falta de tiempo en los funcionarios municipales para dedicarse al trabajo con las consultoras**, determinara también ritmos más lentos en el despliegue del programa y en ocasiones cuellos de botella que atentaron gravemente con la prosecución del programa.

A su vez **el liderazgo interno y de autoridad de algunos jefes de UEM señaló también importantes diferencias entre ejecuciones Plafim**: Si el jefe de la EUM estaba sustentado en un liderazgo efectivo, tanto temático como de legitimidad orgánica, el proceso observaba grados normales de avance. Así ocurrió con aquellos casos en que los UEM correspondían a técnicos con cargos de importancia en el Municipio como Secretario Municipal, SECPLAC. Por el contrario, las evaluaciones y entrevistas son reiterativas en señalar que si las personas que encabezaron los procesos Profim no poseían esas características y coincidían con un funcionario menor en el municipio (no pertenece a la cumbre decisional) ello provocaba retrasos y afectaba el Programa.

Para la mayoría de la Unidades Técnicas la **principal debilidad** ha sido la falta de conocimientos técnicos de sus integrantes y la también débil capacidad municipal para constituirse en contraparte técnica (elaboración TTR y evaluación propuestas e informes). Algunas UEM muestran baja competencia técnica. Muchas veces sólo se dedican a verificar la parte contractual, están orientados más bien a una especie de control burocrático, que al logro de objetivos o metas definidas. Lo anterior representa un factor crítico para el éxito de la intervención. La deficiente calificación, en este caso, los imposibilita para transformarse en contrapartes técnicas adecuadas para cada uno de los proyectos.

Para las empresas consultoras, la capacidad de las UEM y las UTM varían mucho de un municipio a otro. De todos modos, estas empresas expresaron en talleres evaluativos que es posible encontrar aceptables niveles de competencia técnica, con un grado de profesionalización adecuado; y que en general los municipios tienen conocimientos técnicos que le permiten ser una buena contraparte técnica con claridad respecto de sus objetivos y de los productos a obtener, en la mayoría de los subproductos.

UEP (Unidad Ejecutora del Proyecto, SUBDERE)

Como factor neutralizador de estas deficiencias el **equipo central del Profim o Unidad Ejecutora del Proyecto** desarrolló permanentemente una disposición a la solución de problemas. Factor clave como mediadores de conflictos les cupo a los supervisores, que procuraron mantener las condiciones técnicas, políticas, organizacionales para el desarrollo normal de cada una de las acciones. Ello permitió la resolución de cuellos de botella organizativos y de gestión técnico-política.

En otro sentido esta Unidad Ejecutora también adoleció de periodos débiles para asumir la magnitud del programa traduciéndose este fenómeno en alta rotación de los Supervisores en los Municipios provocando demoras y periodos de pausa en algunas de implementación programática.

Más aún, la UEP ha sufrido altos niveles de rotación del personal, existiendo 3 subsecretarios, 3 Directores de Programa y 3 equipos diferentes de supervisores lo que ha afectado la dirección, coordinación y coherencia interna. Además la cantidad de personal efectiva nunca correspondió al establecido originalmente implicando sobrecarga de trabajo para los supervisores.

EMPRESAS CONSULTORAS

Es posible observar una adecuada **ejecución de las empresas consultoras**: En general se ha desarrollado una relación profesional, de colaboración y apoyo. La posibilidad de relación positiva tiene que ver básicamente con la calidad de los productos entregados, la "entrada" de las empresas en el Municipio y la experiencia y conocimiento que muestran del "mundo municipal". Por otra parte **el programa es atractivo para las empresas** dado el monto de recursos que gestiona, la apertura del cliente "municipal", etc.

Las principales debilidades en este actor han provenido de la inflexibilidad de las empresas frente a los requerimientos municipales y de la falta de experiencia municipal de muchas empresas consultoras. Las empresas en general debieron ajustar los productos y equipos de trabajo a este nuevo cliente. De la misma forma en el desarrollo de los planes de fortalecimiento, las empresas consultoras del registro mostraron falencias en su capacidad de asumir en forma integral una intervención como la requerida en los PLAFIM, desarrollando los estudios principalmente en las áreas que tenían mayor experiencia. Las principales debilidades observadas se centraron en el área de servicio a la comunidad, como inversiones y ordenamiento territorial.

Se ha señalado también en diversas evaluaciones la **falta de dedicación de algunas empresas a los proyectos**. Existen empresas que asignan escaso tiempo "real" de trabajo en el Municipio, que ejecutan el proyecto aceleradamente, haciendo apariciones "intermitentes" en terreno, sin continuidad en el trabajo. Esta situación influye negativamente en la calidad del trabajo y en la relación con el municipio y la SUBDERE.

Por otra parte existe una imagen negativa en el mundo municipal en torno al mundo privado, particularmente en lo que se refiere a la rentabilidad comercial que implican los proyectos. Lo anterior hace crisis cuando los funcionarios municipales sienten que "le están haciendo el trabajo a la empresa" (recolección de información, préstamo de equipamiento computacional, etc.).

Esta falta de experiencia del Municipio de relación con empresas consultoras externas provoca tensiones entre UEM y las empresas. El deficiente manejo inicial con la contraparte municipal provoca distorsiones y retrasos en los plazos establecidos, desorganización y problemas de coordinación inicial.

Incumplimiento de algunas empresas consultoras: Con respecto a los expertos contratados, las empresas consultoras no cumplen siempre con lo prometido; frecuentemente cambian productos finales lo cual desvirtúa la evaluación que se hizo en su oportunidad. Lo mismo sucede con el Acta de Acuerdo Técnico, se percibe que existe una buena disposición antes de firmar el contrato, pero una vez firmado se incurre en incumplimiento que dan lugar a conflictos.

Tendencia a generar ahorros a costa de los productos: En la interacción con las Unidades Técnicas, las empresas consultoras, en general, cumplen con las especificaciones acordadas, pero es necesario estar atento al desarrollo del subproyecto, ya que debido a su carácter comercial, tienden a omitir acciones para generar ahorros.

- ***Función de producción de los componentes***

COMPONENTE PLAFIM

Primera Fase: Diagnóstico y Desarrollo de los PLAFIM

- La elaboración de los Plafim se inició para un grupo de 6 Municipios mediante licitaciones individuales llevadas a cabo por ellos mismos: Lota, Maipo, Isla De Maipo, San Joaquin, El Bosque y La Pintana.

El segundo grupo corresponde a las licitaciones efectuadas según modalidad de "agrupaciones de municipios".

El tercer grupo, idem al anterior.

- El diagnóstico y la cartera de subproyectos no fueron lo suficientemente participativos, faltando en la mayoría de los casos una mayor sensibilización por parte de la consultora al personal municipal, lo que dificultó la creación de un clima de alta motivación y conocimiento del Programa.

Los planes de intervención para la segunda fase carecieron de un enfoque estratégico adecuado, dada la falta de práctica de planificación para el mediano y largo plazo de las autoridades y directores del municipio, quienes están acostumbrados a trabajar el día a día, sin considerar programas futuros. Lo anterior, obligó a insertar subproyectos de planificación estratégica al inicio de la ejecución de la segunda fase.

- Mejora en la respuesta del Programa: Inicialmente, durante el diagnóstico, hubo indiferencia y falta de interés en algunos Municipios por el PROFIM, pues muchos funcionarios consideraron que era una encuesta más por responder. Posteriormente, la respuesta fue mejorando debido a que en la mayoría de los casos el primer proyecto licitado fue de equipamiento (planta telefónica u otro) lo que demostró a los funcionarios que el PROFIM no era un conjunto de buenas intenciones.

Segunda Fase: Ejecución de los PLAFIM

La fase de ejecución implica una necesidad central de que todos los subproyectos contengan los mecanismos adecuados de transferencia tecnológica o conocimiento a los equipos municipales que deberán aplicarlos a su trabajo cotidiano. Igualmente cada uno de ellos tiene como requerimiento base un proceso de implantación o a lo menos con una "marcha blanca", evitando que los resultados de los subproyectos no sean aplicados.

En este sentido se considera que el PROFIM debe profundizar más aún en la capacitación, y lograr la aplicación inmediata de los conocimientos a las labores diarias del funcionario capacitado.

Los subproyectos provocan sobrecarga de trabajo para los funcionarios municipales: La intervención en el Municipio, tanto en la etapa de diagnóstico y elaboración de los PLAFIM, como en la etapa de ejecución de los subproyectos, ha impactado notablemente en las actividades propias de los funcionarios del municipio. Si consideramos que estos son los beneficiarios y que deben cumplir un rol fundamental en la ejecución del programa es evidente que se provoca un retraso y una sobrecarga importante en la realización de sus labores.

Demora municipal en la ejecución administrativa y técnica del Programa: Los "tiempos municipales" no se ajustan a los requerimientos del programa del PLAFIM; esta situación provoca que los municipios incurran en atrasos constantes en los pagos a las empresas, los afinamientos de TTR, los informes de ejecución etc. El supervisor, aún cuando se esfuerce en "apurar" esos tiempos, se tropieza con la realidad operativa de los municipios, cuyo resultado se expresa muchas veces en atrasos con respecto a la planificación original de ejecución de los proyectos

Dependencia de la supervisión de la UTM: El grado de cumplimiento de las especificaciones técnicas, está en directa relación al trabajo realizado por las Unidades Técnicas. La empresa cumple y entrega los mejores productos sólo en la medida que la contraparte municipal sea lo suficientemente exigente.

Lenta ejecución de los subproyectos producto de variables tales como modificaciones en los TTR, modificación de fechas, descoordinación de reuniones, readecuación de fechas de acuerdo a las reales necesidades que eventualmente se presenten.

COMPONENTE NACIONAL

Este componente implicó estudios, propuestas y capacitación para adaptar o mejorar el marco institucional del nivel nacional y regional, así como sus relaciones con los denominados gobiernos locales y, en términos generales, mejorar el funcionamiento del municipio.

El panel reconoce que existe una escasa irradiación de resultados de los estudios y propuestas en el nivel municipal, no habiéndose identificado acciones de articulación con el componente municipal o PLAFIM.

De todos modos, el PLAFIM II recoge los resultados de estos estudios y plantea mecanismos de difusión hacia el nivel municipal.

COMPONENTE MONITOREO Y EVALUACION / PROPUESTA DE CONTINUIDAD

El monitoreo general del programa es una función que realizan los Directivos nacionales del programa y los Supervisores, mediante reuniones de equipo semanal y reuniones bilaterales. Estos últimos, realizan una labor de apoyo y dirección del proceso en cada uno de los Municipios asignados (promedio de 4 por cada uno de ellos). Mediante visitas regulares semanales o quincenales, realizaban las labores de motivación, organización, diagnósticos situacionales del municipio y estrategias de viabilidad de desarrollo de cada uno de los proyectos Plafim. Es este equipo el encargado de determinar y calificar las bandas de normalidad y excepcionalidad que está teniendo cada programa en cada municipio y programar, de acuerdo con los directivos nacionales, las medidas de corrección.

En cuanto a la evaluación, el conjunto de acciones en este sentido se sintetiza en el siguiente cuadro:

Denominación	Objetivo del Análisis	Consultor / institución Ejecutora
Metodología de Evaluación	Definición de una Metodología de Evaluación del Programa	Franco y Cohen, 1995.
Evaluación Intermedia	Definición de los Estados de Avance del Programa y percepción de las opiniones de los Actores del programa	Equipo de Profesionales de la Unidad Ejecutora Nacional del Programa, 1996.
Evaluación de los proyectos de Mejoramiento de la Gestión Municipal en Educación	Análisis de una muestra de 9 comunas con ejecución de Proyectos de Mejoramiento en Educación.	Consultora Externa, con apoyo de AGCI, Embajada de España y Cooperación Española.
Estudio de Evaluación y	Análisis de evaluación de los	Consultora Externa Claudia

seguimiento del Profim en 7 de Municipalidades	productos del programa, percepción de beneficiarios, estrategias de intervención y operación del Programa.	serrano y Asociados, 1997.
Talleres y Encuestas Evaluativas	Programa de Evaluación destinado a analizar el impacto del programa con Profesionales, Alcaldes y Unidades Ejecutoras Municipales.	Unidad Ejecutora del programa, 1997,1998.
Evaluación de impacto	Evaluación de Eficacia y Eficiencia según Indicadores, originalmente diseñados por Franco y Cohen	Focus, 1998.

Tal como se puede apreciar, existe un abundante material de evaluación, realizado por diversos consultores, los que aplicaron metodología de diferente tipo. Sin embargo, no se han realizado esfuerzos de ordenamiento, comparación y triangulación de resultados.

En cuanto al monitoreo, también aquí se observa la ausencia de un sistema estandarizado de monitoreo especialmente en cuanto a la relación del supervisor con el municipio, objeto de la intervención. Ello se manifiesta en la calidad de la relación establecida entre SUBDERE y Municipios y en la frecuencia y calidad de la orientación técnica que realiza el supervisor. Un resultado observado por los evaluadores al programa, es que este tipo de dificultad, provoca una menor rigurosidad en la calificación de los Informes de avance e Informes Finales de las consultoras (Ver C. Serrano, pag. 55) .

Con relación a los componentes de estudios nacionales no se detectaron sistemas de monitoreo que dieran cuenta del avance de cada uno de los estudios con su necesaria complementariedad con el componente Plafim.

4. Eficacia del Programa

- Desempeño del Programa en cuanto a la producción de componentes esperados
- Relación entre la generación de componentes y el logro del propósito
- Nivel de logro planificado y real del propósito del Programa
- Efectos directos en los beneficiarios efectivos del Programa
- Grado de Focalización del Programa
- Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

• *Desempeño del Programa en cuanto a la producción de componentes esperados*

Componente 1 - Estudios Nacionales: Este componente se propone producir estudios, propuestas y capacitación para adaptar o mejorar el marco institucional del nivel nacional y regional, así como sus relaciones con los denominados gobiernos locales y, en términos generales, mejorar el funcionamiento del municipio.

Ello implicó el desarrollo de un **Sistema Nacional de Información Municipal, SINIM**, destinado a obtener información adecuada para realizar actividades de seguimiento al accionar municipal con el fin de apoyar oportunamente la gestión de los municipios. Este estudio se ejecutó, estando en desarrollo su fase de implementación.

El estudio acerca de **Planificación Presupuestaria** está destinado a mejorar el proceso de gestión presupuestaria municipal, estudio realizado y destinado a su aplicación masiva en la segunda fase del PROFIM.

El estudio denominado **Evaluación del Impacto de las Inversiones Sectoriales y Regionales en las finanzas municipales** se realizó con el objetivo de orientar el gasto municipal con mayor eficiencia. Estudio realizado y destinado a utilización en segunda fase.

“Análisis de Alternativas de Política de Transferencias de recursos a la administración Municipal” Estudio realizado y destinado a apoyar segunda fase del PROFIM con el objetivo de maximizar la transferencia de recursos para el desarrollo local desde los niveles central y regional

Es necesario señalar que estos estudios podrían tener una mayor efectividad para acompañar los procesos de PLAFIM. Se advierte que la vinculación podría ser mejor en tiempo y oportunidad para sustentar los procesos de fortalecimiento y desarrollo de los otros componentes.

Componente 2 - PLAFIM: este componente constituye el eje del programa y a juicio del Panel representa un núcleo de innovación programática respecto del diseño y ejecución de políticas públicas. Tres características parecen resaltar:

a) la aplicación descentralizada en los municipios, en momentos en que estos mismos estaban demostrando dificultades para asumir un nuevo contexto democrático, siendo las claves de la gestión pública la flexibilidad y la democratización paulatina de todos los ámbitos de gestión. En ese contexto la descentralización fue una decisión acertada e innovativa.

b) Impacto relevante en todos los municipios en cuanto a tres variables fundamentales

que podríamos denominar de profesionalización del sector público municipal. De todos modos, pareciera necesario en el contexto actual, poner mayor énfasis en formulaciones programáticas que apunten al rediseño flexible e innovativo de las estructuras municipales y en el diseño de propuestas para la democratización del sector público.

En este sentido, nos parece relevante incorporar un área como parte del componente de fortalecimiento Municipal, que aborde los temas de la Participación como sistema dinámico a aplicar para agilizar el cambio organizacional interno y la incorporación de la comunidad ciudadana a los sistemas de decisión municipales, en concordancia con los planteamientos del Título IV de la Reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades en donde se señala la necesidad de incorporar un Sistema de Participación Ciudadana, que permita concretar la necesidad de transparencia y control por parte de los ciudadanos de la gestión pública.

- ***Nivel de logro planificado y real del propósito del programa***

Es apreciación de este Panel que el Propósito ha sido cumplido con los componentes establecidos, existiendo un alto nivel de cumplimiento del componente de fortalecimiento Municipal y un relativo atraso en el proceso de complementariedad del componente Estudios Nacionales con el componente de fortalecimiento Municipal.

En los estudios, documentos y entrevistas esto último es un tema poco tratado. El panel considera que los denominados estudios nacionales constituyen un factor de apoyo de gran impacto sinérgico a todo el proceso.

Por último, el trabajo realizado en 24 municipios ha trascendido sólo de modo informal y marginal en el resto de instituciones locales del país, lo que restringe de algún modo el nivel de cumplimiento del propósito del PROFIM.

- ***Efectos directos en los beneficiarios efectivos del programa***

Nos parece pertinente señalar que el Programa en comento, es un programa de impactos sinérgicos que actuando sobre un "beneficiario Institucional" es capaz de reproducir expansivamente reacciones hacia otros ámbitos institucionales públicos y dimensiones o espacios territorial comunal, social y político. (En este último ámbito resulta interesante mencionar las escasas alusiones hacia el sistema político local, que vía Concejo Comunal o partidos políticos, se constituyen en actores claves para la sanción y legitimidad del proceso PLAFIM)

Los cambios identificables en el beneficiario Institucional más relevantes son:

- Actitud receptiva a la necesidad de la incorporación de la planificación como alternativa a los procesos rutinarios de gestión.
- Actitud favorable a la profesionalización de los servicios que presta el Municipio hacia la comunidad y de aquellos que como la planificación y administración resultan en apoyos para los primeros.
- Aumento sustantivo de la informatización de los procesos municipales, contribuyendo a la velocidad de circulación de la información intra y extra municipal y sirviendo de efectivo soporte de decisiones.
- Proceso incipiente de cambio en la cultura organizacional desde una centrada en la normatividad autoritaria, sectorialidad descoordinada, preeminencia de procedimiento y funciones por sobre las

i) Incorporación de la noción de planificación estratégica para guiar la gestión municipal, destacando la necesidad de este tipo de planificación como forma adecuada de conducir grupos humanos tras una misión institucional

ii) Incorporación paulatina de una cultura de gestión por resultados que se traduce en mejoramiento de la gestión interna y de la atención de público, proceso que es apoyado por el impacto tecnológico sustantivo que significan los proyectos de informatización de la gestión municipal

iii) Desarrollo de un cambio observable en la cultura organizacional de los municipios analizados y visitados, que da cuenta del abandono de las características centrales de la administración pública chilena de "realizar solo aquello expresamente normado" por desarrollar aquello que es posible de acuerdo a las necesidades concretas del contexto local.

c) Incorporación de grupos de expertos consultores que en forma de actores privados y sociales son convocados a participar de un desafío inédito en la gestión pública chilena. Ello produce un proceso de aprendizaje múltiple que impacta más allá del propio actor municipal, colocando nuevos procesos y capacidades en los organismos beneficiarios, en las propias consultoras y en múltiples profesionales que en forma independiente comienzan a participar de un mercado de servicios profesionales para atender el desafío de mejoramiento permanente de la gestión pública municipal.

Sustentan estas afirmaciones las siguientes fuentes de evaluación y entrevistas analizadas y procesadas por el Panel:

- Evaluación Intermedia 1996.
- Evaluación de 7 Municipios, CIEPLAN, 1997.
- Informe Final de Evaluación de Focus Estudios y Consultorías, 1998.
- Informes Evaluativos SUBDERE
- Entrevista a Unidad Ejecutora y Unidades técnicas Municipales de Municipalidad de San Antonio.
- Entrevista a Unidad Ejecutora y Unidades Técnicas Municipales de Municipalidad de El Bosque.
- Entrevistas a la totalidad de los Supervisores de SUBDERE.
- Entrevista a consultora SUR Profesionales Consultores Ltda.
- Entrevista a Consultora INVERTEC S.A.
- Otras referencias señaladas en Punto V de este Informe.

Componente 3 - Propuesta de Continuidad: las evaluaciones que se realizan, tanto de orden cuantitativo como cualitativo revelan la permanente necesidad y preocupación de la UEP por producir un conjunto de resultados que posibiliten un avance en la gestión del programa y que desemboque en una propuesta de continuidad con suficiente estabilidad.

• ***Relación entre la generación de componentes y el logro del propósito***

Los componentes dan cuenta adecuadamente del Propósito.

En este programa el fortalecimiento de la autonomía municipal estaba constituido por cuatro temáticas operativas que desembocaron en proyectos orientados al mejoramiento de las áreas de Finanzas y Administración, Planificación Estratégica, Ordenamiento Territorial y Calidad de Atención de Público. Ellos demostraron, en general, eficacia para el cumplimiento de un común denominador

5. Eficiencia del Programa

- Consecución de los componentes del Programa planificado y real
- Costos unitarios y calidad de los componentes, comparación con costos referenciales de otros programas del sector público o privado
- Organización de actividades e identificación de actividades que no se llevan a cabo en la actualidad y que podrían mejorar la eficiencia del programa
- Duplicación de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias
- Análisis de eficiencia en temas como costos administrativos, ejecución presupuestaria, costo por beneficiario y comparación con otros programas del sector público o privado, entre otros
- Condiciones para una eventual recuperación de costos

- **Consecución de los componentes del Programa planificado y real**

EN TERMINOS DE CONTENIDO

- En términos globales, el PROFIM ejecutó todos los componentes originalmente programados.
- No obstante, durante la ejecución del Programa se efectuaron modificaciones en los contenidos de los componentes cuyo fundamento fue apuntar con mayor precisión al logro de los objetivos. Cabe señalar, que los cambios resultaron de evaluaciones que la UEP desarrolló durante la evolución de esta experiencia, actividad que, en todo caso, no fue estructurada en forma sistemática y permanente.
- En la Matriz de Marco Lógico que se anexa al presente informe, se aprecian claramente los cambios de contenido que se produjeron en cada uno de los componentes del Programa. Muy sintéticamente, cabe señalar:
 - Componente 1: Estudios Nacionales: Se programó la realización de 4 estudios. Se realizaron efectivamente 6 estudios: 3 de los originalmente programados más 3 que se agregaron considerando su relevancia para el propósito del Programa.
 - Componente 2: Fortalecimiento Municipal. En su primera Fase, se ejecutó lo efectivamente programado: Pre-Diagnóstico, Diagnóstico y 25 Plafim.
 - En su segunda Fase se produjeron cambios: se aplicó a 24 Municipios, en lugar de 25 (Maipú se excluyó por la existencia de un clima organizacional inadecuado para la ejecución del Programa); Se aumentó el número de áreas abarcadas por los Subproyectos, resultado del análisis de los diagnósticos que arrojaron requerimientos de fortalecimiento no contemplados originalmente y que debieron ser incluidos.
 - Componente 3: Propuesta de Continuidad.

EN TERMINOS DE PLAZOS:

Es importante señalar que el Programa, en su conjunto, evidenció un importante retraso en su ejecución. De hecho, la programación original consideraba un período de ejecución de tres años el cual se amplió a cinco años. En otras palabras, el Programa cumple con ejecutar los componentes pero en un plazo muy superior (un 66%) al programado originalmente.

Como causales de la referida ampliación del plazo, se pueden señalar las siguientes:

- Mayor tiempo del programado para el diseño e implementación de actividades de puesta en marcha del programa: selección de Municipios, diseño y puesta en marcha del Registro de

finalidades hacia una cultura centrada en la Misión y en la flexibilidad organizacional para enfrentar ambientes complejos, abiertos y plenos de incertidumbre.

- Aparición gradual de liderazgos institucionales y regionales de las 24 municipalidades atendidas por el PROFIM, que impactan sinérgicamente hacia otros ámbitos institucionales regionales.

Al respecto véase en punto V las referencias consultadas y analizadas, correspondientes a diferentes tipos de evaluación a que ha sido sometido el programa, tanto con métodos cuantitativos como cualitativos. No obstante lo anterior es pertinente señalar la necesidad de sistematizar la información de aproximadamente 500 proyectos ejecutados en los 24 municipios que dan cuenta en cada uno de ellos de distintas vías de aproximación a la realidad municipal. Este proceso de sistematización debería ser incorporado como un objetivo del componente de estudios nacionales, cuestión que señalamos en el punto de recomendaciones.

- ***Grado de Focalización del programa***

La focalización fue efectiva. De 25 municipios se consigue completar el proceso en 24 lo que da cuenta de un alto grado de éxito del programa en llegar en forma efectiva a los beneficiarios institucionales definidos.

- ***Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos***

Se observa un alto grado de satisfacción por parte de los usuarios. Dicha afirmación se sustenta en las entrevistas realizadas, visitas a terreno e información recopilada en las diferentes evaluaciones y talleres de alcaldes y funcionarios municipalidades realizados en el marco del PROFIM.

Se estima que los niveles de satisfacción son más altos en aquellos casos en que el proceso de implantación de los rediseños organizativos ha funcionado en forma más rápida o cuando los efectos concretos de los proyectos son observables por el beneficiario institucional. En éste último resulta importante el alto contenido sinérgico que se establece entre los proyectos informáticos y los proyectos de rediseño organizativo cuando las coordinaciones de estos enfatizan los procesos de capacitación interna de la Municipalidad.

Municipal (Cuadro N° 7 del Anexo 2). Los fundamentos de la diferencial entre gasto programado y gasto efectivo del PROFIM I se detallan en el punto siguiente de Ejecución Presupuestaria.

Distribución de Recursos por Componente:

Dentro del 86% de los recursos destinados a la ejecución de los Componentes del Programa (en este punto se excluyen del análisis los Gastos Generales) cabe hacer mención a su distribución (ver cuadros N° 8 y 9 del anexo 2).

- El Componente de Estudios Nacionales insumió el 4% de los recursos (miles \$ 425.499) de los cuales un 77% se encuentran ejecutados a Diciembre de 1998. El Componente 1, de Estudios Nacionales, no considera los recursos de difusión y diseminación por cuanto en el PROFIM I no se desarrollaron estas actividades. Considerando la relevancia de estas actividades, para que efectivamente este componente responda a la importancia que tiene en el cumplimiento de los objetivos del Programa, se estima que la importancia relativa de estos estudios debe ser mayor en el PROFIM II.
- El Componente de Fortalecimiento a Nivel Municipal insumió el 96 % de los recursos entre los cuales se distinguen:
 - Diagnósticos (Plafim): miles \$ 426.313 (4% de los recursos del Componente) totalmente ejecutados a Dic. de 1998. Dentro del Componente 2 llama la atención el bajo nivel relativo de los recursos comprometidos en los Plafim. Esto explica que hayan surgido problemas con los diagnósticos y propuestas manifestados en el tiempo destinado a procesos de adecuación y negociación de los Plafim llevados a cabo entre la UEP y los Municipios. De hecho, los Plafim no resultaron de aplicaciones de metodologías participativas las cuales, obviamente, encarecen estos estudios. El panel considera que la experiencia piloto arrojó lecciones en esta materia que deben ser consideradas en el diseño e implementación del próximo Programa.
 - Adquisiciones: miles \$ 3.507.323 (32% de los recursos del Componente) ejecutados en un 72% a Diciembre de 1998. Es importante destacar que la participación relativa de las adquisiciones parece razonable toda vez que resultan imprescindibles en un proyecto que pretende fortalecer aspectos de gestión en instituciones que se encuentran desprovistas de los instrumentos requeridos para implementar los procesos de cambio.
 - Consultorías: miles \$ 7.196.237 (65% de los recursos del Componente) ejecutados en un 78% a Diciembre de 1998.
- El Componente de Propuesta de Continuidad, constituido por los estudios de evaluación realizados, insumió menos del 1% del total de recursos en cual se encuentra en un 81% de su ejecución. Esto da cuenta del déficit presentado por el Programa en el área de seguimiento y evaluación de la experiencia. Un Programa de las características del PROFIM requiere, necesariamente de la implementación de un Sistema de Sistematización y Monitoreo. Esto, obviamente, implicará un mayor gasto en este componente al realizado en el PROFIM I

CALIDAD DE LOS COMPONENTES:

Consultores, establecimiento de procedimientos operativos y administrativos, generación y validación de la estructura organizacional base del Programa, etc..

- Alto nivel de rotación de personal experimentado por la UEP durante los dos primeros años del Programa con los consiguientes cambios de enfoque y líneas directrices. Obviamente, esto afectó la eficiencia en la ejecución del Programa toda vez que debilitó la efectividad de la toma de decisiones para la ejecución de los componentes del programa.. Esta situación impactó en los distintos niveles de ejecución; de hecho, los municipios se vieron enfrentados a constantes cambios de enfoques y condiciones producto de los cambios de conducción por parte de la SUBDERE, afectando la eficiencia de los actores
- Tiempo insumido, y no contemplado en la programación inicial, para llevar a cabo el Proceso de "negociación" con los Municipios con el objetivo de, a partir de los PLAFIM desarrollados, establecer la cartera definitiva de Subproyectos con acuerdo de todas las partes, incluido el Banco Mundial. Esta labor fue bastante ardua dado que, una de las críticas respecto de los Plafim, es que éstos no resultaron de la aplicación de metodologías participativas ("los plafim, en la generalidad de los casos, fueron desarrollados por consultoras en el desarrollo de un trabajo de gabinete"). En todo caso, se puede señalar que la labor realizada para que los Municipios transitaran de la Fase 1 a la Fase 2, resulta exitosa toda vez que un solo Municipio se excluye del proceso: Maipú.
- Una vez establecidos los Subproyectos, se requirió un tiempo, el cual tampoco fue considerado en la programación inicial, destinado al diseño y programación de la ejecución de la Fase 2 en cada uno de los Municipios: cronograma, ruta crítica, equipos técnicos responsables (UTM), unidad ejecutora.
- Por último, cabe mencionar el atraso evidenciado en la ejecución de algunos Subproyectos específicos. De hecho, la auditoría ex-post realizada en 1997 por el Banco Mundial, detectó retrasos en los cronogramas de ejecución de los Subproyectos cuyos montos no superaban los US\$ 100.000.

A modo de comentario general, el Panel opina que el retraso evidenciado por el PROFIM I se debe, básicamente, a su carácter de proyecto experimental:

- En primer lugar, la programación inicial no contempló actividades y, por ende, tiempos propios de una experiencia que se implementa por primera vez en un área y basada en una estructura organizacional y operativa de alta complejidad.
- En segundo lugar, por su carácter experimental no existían bases sólidas para efectuar una programación realista de las actividades involucradas.
- ***Costos unitarios y calidad de los componentes, comparación con costos referenciales de otros programas del sector público o privado***

COSTO POR COMPONENTE

Programado v/s ejecutado

- En primer lugar, cabe hacer mención al importante incremento del costo total del PROFIM I efectivo respecto del programado. De hecho, el total de recursos insumidos equivalente a US\$ 29.6 millones resultó ser un 50% superior al estimado en la formulación original de US\$ 20.0 millones. Descontando los Gastos Generales, los cuales son analizados más adelante, la diferencial entre lo programado y lo efectivo se reduce a un incremento de 35% (US\$ 19.0 mill. vs US\$ 25.4 mill.), incremento evidenciado, básicamente, en el Componente N° 2 de Fortalecimiento

El Panel solicitó al Ministerio de Hacienda información presupuestaria y de ejecución del "Programa de Mejoramiento de la Cartera de Proyectos de Inversión, MIDEPLAN/BID" por cuanto se considera el más cercano al PROFIN I en términos de contenido y de beneficiarios. Lamentablemente, el panel no obtuvo esa información imposibilitando el desarrollo de este punto de análisis.

- ***Organización de actividades e identificación de actividades que no se llevan a cabo en la actualidad y que podrían mejorar la eficiencia del programa.***

ORGANIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES

El aspecto de "organización de Actividades" ó de gestión del Programa ha sido tratado con detalle en el punto anterior de "Organización y Gestión del programa".

ACTIVIDADES QUE PODRÍAN MEJORAR LA EFICIENCIA DEL PROGRAMA

El Panel ha identificado algunas alternativas las cuales deben ser aplicadas a nivel piloto de forma de evaluar su real eficacia y eficiencia:

- i) Creación de institutos ó escuelas regionales para la capacitación de funcionarios municipales en temas que resultan relevantes para el fortalecimiento de la gestión de los Municipios. La idea es que, dado la experiencia acumulada a la fecha, se podrían establecer escuelas a nivel regional con metodologías debidamente probadas para ejecutar la capacitación de los funcionarios en forma permanente y continua. Ir estableciendo las bases de una profesionalización del funcionario municipal.
- ii) Apoyar la labor de la UEP con equipos municipales que, producto del PROFIM I, demostraron haberse fortalecido. La idea es constituir un equipo de nivel regional que actúe de contraparte y apoye las acciones de fortalecimiento dirigidas a otros municipios de la Región. En otras palabras, integrar en el equipo de trabajo a funcionarios municipales que irradian la experiencia y conocimientos por ellos adquiridos.

Considerando la relevancia que tiene, para la ejecución del Programa, el grado de compromiso de los alcaldes, directivos y funcionarios claves de los Municipios, podría ser interesante llevar a cabo las siguientes actividades:

- i) Reunir a los Alcaldes de los Municipios que serán incorporados al Programa y entregarles una capacitación dirigida a permearlos de los objetivos del Programa y de los conceptos básicos que en éste se trabajan.
- ii) Identificar al equipo del Municipio que se hará cargo del desarrollo del Programa y capacitarlos, en un encuentro a nivel nacional, en relación al los objetivos del programa, sus componentes, el método de trabajo y los conceptos básicos requerido.

Por últimos existen dos áreas de actividades que se ejecutaron en forma muy parcial en el PROFIM I y que, según opinión del Panel, resultan fundamentales para el cumplimiento del propósito. Específicamente,

- i) Sistematización y Monitoreo
- ii) Difusión y diseminación de la experiencia

- Estudios del Componente Nacional: Un análisis preliminar de los estudios financiados en el marco de este componente revela que éstos han producido información de calidad satisfactoria. Además, la información generada por estos estudios se está tomando en consideración en la preparación del PROFIM II. Sin embargo, se insiste en señalar que se haga un esfuerzo mayor en la disseminación de los resultados de estos estudios.
- PLAFIM: El estudio de revisión y evaluación de los PLAFIM realizado por una consultora revela que la calidad de los PLAFIM, en algunos casos, no fue satisfactoria, al menos en cuanto a la definición de los proyectos que debían implementarse para el programa. Esto se confirma al establecerse las carteras definitivas de proyectos las cuales, en ocasiones, no coincidieron con las originalmente planteadas por las consultoras
- Carteras de proyectos: Se ejecutaron los proyectos de acuerdo a lo previsto aprobándose, salvo excepciones, por la contraparte técnica. Esto podría indicar que la calidad de éstos, en forma individual, fue satisfactoria. No obstante, se detectan puntos críticos en la ejecución de la cartera que, estimamos afectan la calidad del componente en términos agregados como de productos individuales:
 - Sobrecarga de trabajo del equipo Municipal en aspectos administrativos, por demanda de información de parte de las consultoras, por la petición de participación en diferentes iniciativas colectivas asociadas a los municipios.
 - Débil visión de conjunto lo cual no conduce a una participación del colectivo en un proceso mayor de desarrollo y fortalecimiento institucional.
 - Plazos demasiado breves para proyectos orientados al cambio estratégico y al cambio organizacional
- Sistema de monitoreo de la gestión y resultados del programa: Este es uno de los aspectos más críticos del PROFIM

En la Primera Misión de Supervisión del Banco Mundial (Marzo 1994) se acordó el establecimiento de un Sistema de Monitoreo y Seguimiento. Este sistema es esencial para permitir una gestión eficiente en la ejecución del Programa y, a su vez, es también necesario para poder ir corrigiendo en forma sistemática las experiencias acumuladas durante la ejecución de este proyecto piloto. En un informe de misión de Abril de 1997 se señala que la UEP no está sistematizando en forma satisfactoria las experiencias y lecciones producidas como resultado de esta operación piloto. Este ejercicio es crítico para el diseño de operaciones similares en el futuro, aprovechando el carácter piloto de este proyecto.

Efectivamente, el programa adolece de una sistematización estructurada y continua de la experiencia. No obstante las actividades evaluativas realizadas más la experiencia transmitida por los diferentes actores en forma oral ó escrita en diferentes documentos dan cuenta que esta actividad estuvo presente en el desarrollo del Programa lo cual se refleja en la formulación del PROFIM II.

Sin embargo, es importante destacar que las actividades de seguimiento, monitoreo y evaluación, en un programa de las características del PROFIM, deben ser diseñadas e implementadas en sistemas debidamente organizados para su adecuada operacionalidad.

COMPARACION CON COSTOS REFERENCIALES DE OTROS PROGRAMAS DEL SECTOR PUBLICO O PRIVADO

- Por un aumento neto de los gastos de operación de dos años correspondiente al plazo de ampliación del programa.
- Con relación a los Componentes, cabe destacar el mayor gasto efectivo del de Fortalecimiento Municipal. Esto se explica por el hecho que algunas categorías de Subproyectos, en particular los del área de informática., resultaron con un costo muy superior al estimado debido a los cambios tecnológicos que ocurrieron durante el transcurso del proyecto.
- Asimismo, se concretó un Aporte Municipal ascendente a US\$ 3 millones el cual no fue considerado en la programación original, aporte que financió una serie de proyectos
- Según información proporcionada por el jefe de la UEP, a lo anterior debe agregarse el pago de impuestos, en particular del IVA en el caso de las adquisiciones toda vez que el financiamiento de US\$ 20.0 millones no incluía los impuestos del país. Este ítem asciende a aproximadamente US\$ 1.0 millones.

Es importante establecer en este punto la preocupación en cuanto a los recursos estimados para el PROFIM II. De hecho, en términos generales, el PROFIM I aportó, en promedio, US\$ 1.0 millones a cada Municipio (se consideran 24 Municipios) considerando, exclusivamente, los recursos correspondientes a los Componentes (se excluyen los Gastos Generales). Para el PROFIM II se estima un gasto por municipio del orden de US\$ 800.000 lo cual, según información proporcionada por la SUBDERE, se explica al asumir que el actual diseño del Programa, aplicación de Módulos Básicos, puede resultar menos costoso.

- En relación a la eficiencia en el gasto, medida por el presupuesto asignado al Programa anualmente y el Gasto efectivo, es importante señalar que se evidencia una tendencia positiva en este indicador, en particular en el ítem de Transferencias a Municipios (ver Cuadro N° 3, Anexo 2) lo cual revela:
 - Que la UEP fue gradualmente ajustando la planificación presupuestaria a la capacidad de ejecución real del Municipio lo cual revela un aprendizaje en estas materias.
 - Que se fue minimizando el grado de flexibilidad del Presupuesto anual establecido por la UEP para cada Municipio a la Caja efectiva de los Municipios.

FINANCIAMIENTO SEGÚN FUENTE:

Respecto de este punto destacan los cambios evidenciados en la participación relativa de las fuentes de financiamiento entre lo programado y lo efectivo. De hecho, en el transcurso de su implementación, se agrega una fuente que originalmente no había sido contemplada: los Municipios. El aporte Municipal ascendió a un 10 % del financiamiento total constituyendo al PROFIM I en una experiencia inédita en este sentido. Se programa para el PROFIM II aumentar este aporte al 15%.

Resultado de lo anterior, el Pari-Passu del programa evidenció un importante cambio respecto de la programación original: 50/50 originalmente, 30/60/10 definitivo

GASTOS ADMINISTRATIVOS:

En los Cuadros N° 4, 5 y 6 del Anexo 2 se entregan, a nivel de detalle, los antecedentes correspondientes a Gastos Administrativos ó Gastos Generales.

- ***Duplicación de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias.***

De acuerdo a lo detectado por el panel, el programa no se superpone con otras iniciativas. De hecho, el Programa "Mejoramiento de la Cartera de Proyectos de Inversión, MIDEPLAN-BID" ejecutado por el Ministerio de Planificación y Cooperación vía las SERPLAC, el cual apunta al mismo beneficiario que el PROFIM, no se aplicó en comunas del PROFIM.

Es opinión de este panel que ambas iniciativas se coordinen de forma de potenciar los recursos tanto financieros como profesionales. De hecho, el Programa MIDEPLAN-BID se aplica vía las SERPLAC apoyándose en la estructura de regionalización y descentralización. Sería muy interesante analizar esa experiencia para su replicabilidad, mejorada, en el PROFIM.

Con relación a otras iniciativas del Estado y que "tocan" al mundo municipal, según información proporcionada por la UEP, el programa se relaciona ó complementa con éstas. Cabe mencionar,

- I) Servicio País
- II) Programa de Superación de la Pobreza
- III) Chile Barrios
- IV) PADERE

No obstante, el tipo de coordinación, de acuerdo a lo señalado por los funcionarios entrevistados, es informal.

- ***Análisis de eficiencia en temas como costos administrativos, ejecución presupuestaria, costo por beneficiario y comparación con otros programas del sector público o privado, entre otros***

EJECUCION PRESUPUESTARIA:

- Desde el punto de vista de su ejecución global, el Programa se ejecutó en un plazo muy superior al originalmente programado (de 3 a 5 años). De hecho, a inicios de 1996 existía un atraso considerable ya que transcurridos dos tercios del tiempo inicial sólo se registraba un compromiso financiero del orden del 10%. A fines de 1996, se produce un cambio generándose un ritmo de actividad y desembolso acorde con la re-programación pactada con el Banco Mundial.
- El Monto total del Programa ascendió a, aproximadamente, US\$ 29,6 millones, un 48% superior al Presupuesto original de US\$ 20.0 millones. Esta diferencial se explica por la concurrencia de diferentes factores:
 - Principalmente, por una sub-estimación de los Gastos Generales. Para el Presupuesto del Programa se estimó un Gasto de la Unidad Ejecutora de US\$ 333.333 promedio anual. La cifra efectiva casi triplicó este monto: US\$ 811.000 promedio anual.

6. Análisis y Recomendaciones sobre el nivel de logro del fin del Programa

- **Contribución del programa al logro del fin**
- **Tipo de Evaluación para medir el logro del Fin**
- **Cambios producidos en grupos no identificados inicialmente**
- **Impacto no planeado del Programa en áreas como institucional, ambiental, tecnológico, entre otros**

El Programa ha contribuido al logro del fin. En efecto, la ejecución de las actividades de cada componente ha permitido cumplir el propósito –referido al fortalecimiento de las capacidades de los municipios en distintas áreas de gestión- lo que constituye una importante contribución al proceso de descentralización, democratización y modernización del país (fin del Programa).

De todos modos, es necesario señalar que el accionar del PROFIM se limitó fundamentalmente a 25 municipios –menos del 10% de los gobiernos locales del país-, por lo que su impacto en el conjunto de instituciones públicas es relativamente limitado.

El tipo de evaluación recomendado para medir el logro del fin tiene que ver con metodologías principalmente cualitativas, a ser aplicadas en los destinatarios del Programa. Estos últimos podrán reconocer los aportes del PROFIM en este sentido.

En cuanto a cambios no identificados inicialmente, el panel de evaluación ha detectado cambios actitudinales y conductuales por parte de los destinatarios del Programa que si bien estaban planeados, no habían sido explicitados en los documentos del PROFIM.

El único impacto, esencialmente positivo, detectado durante el proceso evaluativo y no planeado al menos en forma explícita se relaciona con la transferencia de conocimientos y experiencia de los municipios insertos en el programa a otros no incluidos en el PROFIM. Ello opera en la actualidad de modo informal.

Las recomendaciones principales son las siguientes:

En primer lugar, con el objeto de incrementar la contribución en términos de democratización y modernización del país, se recomienda un mayor énfasis en la participación de la comunidad en las actividades ejecutadas en el nivel municipal. Cabe mencionar que la nueva revisión de la Ley Orgánica Municipal propone “modernizar” los municipios a través del dictado y aplicación de un sistema de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones locales.

Por otra parte, la transferencia de conocimientos entre municipios del PROFIM y otros ajenos al Programa debiera ser potenciada y formalizada en el marco de las actividades del mismo.

El Panel de evaluación observa que ambas recomendaciones se encuentran contempladas en el Programa PROFIM II, de reciente inicio.

Por último, se recomienda una mayor explicitación en las metas a alcanzar, relacionadas con cambios actitudinales y conductuales en los destinatarios (funcionarios y directivos municipales). Su consideración en alguno de los componentes permitiría diseñar actividades, indicadores y medios de verificación más orientados al logro del fin.

El ítem de gastos generales es adecuado toda vez que, en términos globales, insumió el 14% de los recursos. Dentro de éstos cabe mencionar el Servicio a la Deuda Pública que absorbe el 13% de este ítem, partida que en términos estrictos no debiera ser considerada en un análisis de eficiencia del gasto para un programa con financiamiento multilateral.

No obstante, es importante destacar que los gastos generales efectivos anuales más que duplicaron lo presupuestado originalmente (US\$ 811.000 vs US\$ 333.333 promedio anual). Cabe mencionar que las estimaciones respecto a este ítem se ajustan más a la realidad en el PROFIM II (US\$ 750.000 por año, promedio anual).

La partida de Personal representa el 61% de los gastos generales la cual, en términos absolutos, se mantiene relativamente constante a partir de 1997, luego de los ajustes que se efectuaron para fortalecer el equipo del nivel central.

COSTO POR MUNICIPIO

- En términos globales, a cada Municipio del PROFIM I le correspondió, en promedio, US\$ 1.000.000 (excluido los gastos generales de la Unidad Ejecutora y considerando 24 Municipios).
- En el Cuadro N° 10 del Anexo 2 se aprecia la distribución de recursos por Municipio revelando importantes desviaciones respecto del Promedio. De hecho, 11 Municipios perciben más de US\$ 1.000.000, lo cual en algunos casos se explica por el mayor número relativo de subproyectos ejecutados (caso de Nueva Imperial) y en otros por el costo promedio de los subproyectos ejecutados (caso de La Cisterna y Cerrillos).

IMPORTANCIA RELATIVA DEL PROFIM

- Las cifras revelan que, en términos de recursos comprometidos, el PROFIM no es un programa muy relevante para la SUBDERE. Esto, obviamente, no dice relación con la complejidad e importancia que el Programa representa para los objetivos y políticas institucionales (Ver Cuadro N° 12, Anexo 2)

Condiciones para una eventual recuperación de costos

Esta pregunta no aplica en el caso del PROFIM.

No obstante, utilizaremos este espacio para referirnos al tema del aporte municipal que incorpora este programa. Considerando el monto de recursos involucrados en el PROFIM I (10% del total de recursos del programa) y el estimado para el PROFIM II (15%) se puede deducir que este aporte se utilizó casi exclusivamente como mecanismo para hacer más efectivo el compromiso por parte del Municipio.

municipales, quienes progresivamente han asumido una mayor valoración y voluntad de cambio. Contribuye a la **formación de equipos de gestión al interior** de los municipios, aumenta la **autovaloración y confianza de funcionarios y directivos**, e incrementa su capacidad evaluativa".

- "En suma, **mejora la organización interna** de las municipalidades. De igual forma, permite el **acceso a recursos y productos** hasta entonces inaccesibles para una parte importante de los municipios del país. Un factor innovador y positivo es el **acercamiento de los municipios al área privada**, estableciendo mecanismos formales de articulación con consultoras y organizaciones no gubernamentales..." Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal PROFIM II Resumen Ejecutivo, pag. 1. Octubre de 1998. (El subrayado y negrilla es nuestro).

En torno al diseño del Programa, las entrevistas desarrolladas, especialmente a la Unidad Ejecutora PROFIM y el análisis del material elaborado por SUBDERE nos permiten reconocer, un conjunto de aprendizajes, los que fueron expresados a través de su incorporación en el Programa PROFIM II. Se trata de:

- Elaboración de una estrategia de aplicación Modular del Programa, que permite flexibilizar y adaptar el PROFIM a las diversas realidades locales.
- Proposición de una direccionalidad orientadora de la planificación del desarrollo Comunal y de la planificación estratégica para el conjunto del proceso de intervención.
- Relevancia de los factores innovativos y experimentales en la ejecución del programa. (Planes experimentales y proyectos asociativos)
- Secuencialidad y coherencia de los proyectos PLAFIM (Pladeco, Plan estratégico, Desarrollo Organizacional, aplicaciones Informáticas, Mejoramiento de ingresos y racionalización del Gasto y Modulo complementario) del Módulo básico del PROFIM II
- Promoción de planes experimentales (búsqueda de estrategias innovadoras)
- Promoción de proyectos asociativos entre varios municipios

Entre los aspectos innovativos, se reconoce:

- Se trata de un Programa de apoyo a la gestión descentralizado.
- Se practica acompañamiento y asesoría técnica al beneficiario institucional
- Se promueve la gestión autónoma del beneficiario ("aprender haciendo")
- Autonomía técnica del Beneficiario Institucional para resolver el tipo y condiciones de la asesoría.

En resumen, se señala lo siguiente:

- El PROFIM recoge los aprendizajes a través de las evaluaciones desarrolladas en el transcurso del programa y la experiencia adquirida y elabora para el PROFIM II un diseño coherente, viable técnica y políticamente.
- Se establece un horizonte de innovación técnica por medio de planes experimentales y proyectos asociativos que promueven una nueva plataforma de exploración en el rediseño de la gestión pública municipal.
- Sin embargo, se reconoce que existe escaso material sistematizado de los procesos de discusión, análisis y evaluación por parte de la Unidad Ejecutora, que de cuenta de la internalización de los cambios que finalmente se concretan en la propuesta de continuidad.

Por lo anterior, se recomienda lo siguiente:

7. Sustentabilidad del Programa

- Condiciones para la sustentabilidad del Programa
- Replicabilidad del Programa

• *Condiciones para la sustentabilidad del Programa*

El Programa es sustentable en la medida que se cumplan ciertas condiciones relacionadas con el fortalecimiento principalmente de la capacidad técnica y autonomía de los equipos municipales y el acompañamiento externo por parte de SUBDERE u otro organismo por un periodo variable.

En efecto, el panel considera que tres o cuatro años es poco tiempo para modificar actitudes, comportamientos, procedimientos, sistemas, organizaciones y estructuras en los municipios.

En entrevistas realizadas en terreno se ha podido reconocer la necesidad de continuar con algún tipo de acompañamiento a los municipios intervenidos por parte de SUBDERE, de modo tal de asegurar que los avances logrados se mantengan en el tiempo. Dicho acompañamiento podría consistir en algún tipo de asistencia técnica, en reuniones con funcionarios, en capacitación, etc.

De todos modos, es importante que desde el propio inicio de los trabajos en municipios, el PROFIM vaya preparando paulatinamente un programa del tipo "Plan de abandono", que consiste en la constitución y apoyo de un grupo que se encontrará en condiciones de liderar el proceso una vez concluida la intervención de SUBDERE. La estructura, funcionamiento y composición de dicho grupo dependerá en cada caso, pudiendo considerar una "UEM ampliada" como fórmula posible.

• *Replicabilidad del Programa*

En el caso del PROFIM esta pregunta no aplica toda vez que en el diseño de éste (aplicación por grupos de municipios) se ha establecido su replicabilidad. De hecho, en el marco del proceso evaluativo, el Panel estima que el PROFIM se podría considerar más que como una experiencia piloto, como un programa de carácter permanente, para asistir a las municipalidades en todo lo que respecta a la modernización de los gobiernos subnacionales. Esto les permitiría a los Municipios del PROFIM I continuar con acceso a asistencia técnica por un tiempo adicional, a la vez que le permitiría a otras municipalidades iniciar el proceso de cambio.

8. Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

- Lecciones que deja el Programa para la Unidad Ejecutora y otras Instituciones involucradas.
- Aspectos innovadores en el diseño o ejecución del Programa.

Los principales aprendizajes alcanzados por la Unidad Ejecutora y otros actores se aprecian en la propuesta de continuidad del PROFIM, en donde se señala:

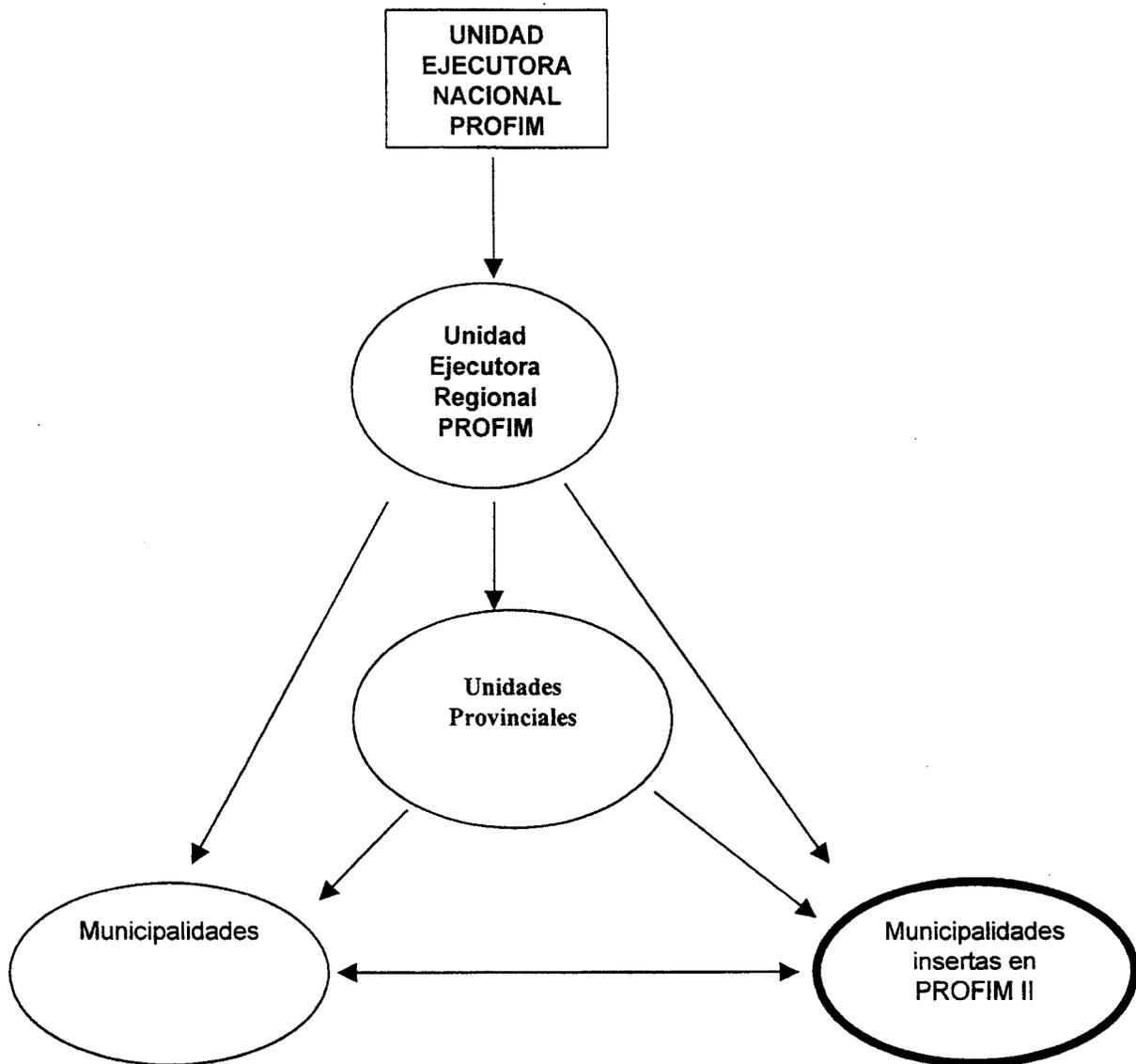
- " Las evaluaciones realizadas con la participación de los distintos actores en la ejecución del programa han concordado en que la modalidad de aplicación y propósitos se encuentra en la dirección correcta, en tanto (el programa) se orienta al fortalecimiento de las capacidades de gestión local y entrega capacidad técnica y profesional a los funcionarios

IV. Recomendaciones

1. Como primera recomendación, se plantea el interés de desarrollar en forma paulatina un **Diseño de Regionalización del Programa**, considerando un traspaso progresivo de las competencias administrativas y de coordinación en terreno a equipos regionales, asociados al cuerpo técnico de los gobiernos regionales.

Esta recomendación se fundamenta, por un lado, en las políticas de Gobierno que apuntan a un mayor protagonismo de los gobiernos regionales en el desarrollo, y al mismo tiempo en el interés que estos actores participen por esta vía de este programa de fortalecimiento de la gestión.

Esta proposición se grafica de la siguiente forma:



Concretamente, se sugiere lo siguiente:

- En el nivel central, la Unidad Ejecutora del Programa, actuaría como orientadora técnica a cargo de la supervisión general del programa, de la coordinación de procesos de sistematización,

- El Panel considera que la SUBDERE debe profundizar en el proceso de sistematización de las tareas desarrolladas y especialmente de la experiencia adquirida. En efecto, más allá del importante material elaborado por el PROFIM y particularmente las evaluaciones externas realizadas, un importante cúmulo de aprendizaje permanece en la experiencia personal de los directivos y supervisores del PROFIM. A través de las entrevistas realizadas, hemos podido reconocer aprendizajes relevantes que no estaban volcados en ningún documento.
- Es por ello que el panel recomienda especialmente la organización de un procedimiento de sistematización (y monitoreo) que permita recoger lecciones aprendidas y reorientar eventualmente la marcha del PROFIM II (véase el capítulo de recomendaciones).
- Del mismo modo, los aprendizajes adquiridos en el nivel municipal no han sido sistematizados por ellos mismos. El Panel considera que la realización de talleres de autoevaluación permitiría reconocer e intercambiar lecciones aprendidas, contribuyendo de este modo a la marcha del programa en el propio municipio y en otros contextos.

6. - En relación con el proceso de construcción y sistematización de conocimiento asentados actualmente en las consultoras, debería desarrollarse un **proceso de socialización de prácticas y experiencias hacia los municipios que deberán emprender el PROFIM etapa II**. En definitiva cada municipalidad que se integra al PROFIM debería conocer Informes de síntesis y recomendaciones útiles con relación a los modelos, metodologías e instrumentos disponibles para el desarrollo de los proyectos del plan básico. Específicamente, se recomienda que los supervisores del PROFIM, basándose en la experiencia adquirida en el trabajo con empresas consultoras, redacten informes por áreas temáticas que faciliten a los municipios la elaboración de términos de referencia, la evaluación de los trabajos, entre otros.
7. - En el inicio de cada PLAFIM debería procurarse que exista un plan de participación de actores locales relevantes, desarrollando en forma efectiva los mecanismos de socialización interna, de motivación y de construcción de espacios para la participación. Ello incluye fundamentalmente a los actores políticos y sociales de la comuna, con el fin de contribuir a legitimar el proceso de rediseño institucional como un mecanismo disponible para la efectiva democratización de la institucionalidad pública local.
8. - En este mismo sentido, debería establecerse en el componente de estudios nacionales un **Análisis y proposiciones de sistemas de participación ciudadana** como procesos integrados a la estructura municipal, que recojan las experiencias de desarrollo de los Planes de Desarrollo Comunal y otras experiencias participativas locales, de forma tal de fortalecer la participación como mecanismo de logro de eficacia de las políticas públicas en el ámbito local. Por lo demás, un estudio de este tipo debería dar cuenta del título IV de la Ley Orgánica de Municipalidades referido al Sistema de Participación Ciudadana y las Ordenanzas de Participación.
9. - Debería considerarse un **tratamiento "personalizado" para cada municipio**, considerando la diversidad existente, fortaleciendo la desestandarización, optimizando la malla de proyectos y estableciendo una ruta crítica pertinente y flexible. Importa en este sentido elaborar una tipología para determinar las condicionantes fundamentales en relación con su condición rural, urbana intermedia, metropolitana, de costa, aislado o integrado, etc.
10. - Debería incorporarse al componente Estudios Nacionales un **Estudio de Sistematización de las experiencias desarrolladas**, que apunte a la comprensión de los procesos desarrollados en el ámbito del cambio organizacional, considerando especialmente los procesos de participación de la comunidad institucional municipal, cambios en actores comunales, metodologías de rediseño e impactos en las experiencias desarrolladas. Este estudio parece estar contemplado en el PROFIM II.
11. - Desarrollar un **Sistema de Monitoreo** con procedimientos formalizados de control de procesos, pautas normalizadas y construcción de indicadores de procesos. Ello debería permitir el montaje de un sistema de señales para que la Unidad ejecutora nacional conozca la evolución de la situación en cada municipio y aprecie los resultados que se están alcanzando mediante indicadores previamente fijados. De este modo se facilitarían procesos de reorientación o de flexibilización tanto en el nivel local como el nacional.
12. - Incorporación de **metodologías cualitativas de evaluación** de la realidad Municipal, que incluyan técnicas y métodos cualitativos como grupos focales, talleres analíticos con participación de actores, triangulación de información, etc. orientados a comprender aspectos de los procesos que están teniendo lugar en los programas PROFIM, no visualizados por los métodos cuantitativos.

monitoreo y supervisión y de los estudios y propuestas consideradas en el componente de Estudios Nacionales.

- En el nivel regional, se podrían crear equipos regionales PROFIM en convenio con cada Gobierno Regional Interesado.
- En caso de tratarse de municipios rurales pequeños, se podría contemplar la posibilidad de que el fortalecimiento se realice por la vía de las gobernaciones provinciales, ya sea a través de la asistencia a los municipios desde esta instancia administrativa o bien orientando el programa directamente al fortalecimiento de los gobiernos provinciales, para que éstos a su vez trabajen en los municipios concernidos.
- Los equipos regionales (o provinciales PROFIM) tratarían no sólo con los 25 municipios atendidos directamente por el programa sino también con el resto de municipalidades de cada región (o provincia), diseminando ideas, propuestas, experiencias, resultados.
- Las municipalidades atendidas, por su parte, asumirían un rol de liderazgo en sus respectivas provincias o regiones, irradiando la experiencia adquirida a las otras municipalidades del sector.

Además de esta primera recomendación, que se enmarca en las políticas de regionalización del Gobierno, se plantea a continuación las siguientes:

2. - Procurar una mayor **articulación de los componentes del programa**, que permita que el componente estudios Nacionales efectivamente acompañe en forma sinérgica y simultánea las acciones de nivel comunal.

3. - Desarrollar una estrategia de **comunicación de los procesos y productos del programa** para alcanzar un mayor impacto hacia el conjunto de las políticas públicas sociales que actúan en el ámbito local, promoviendo además procesos de irradiación hacia los municipios todavía no participantes directamente en PLAFIM.

4. - Desarrollar un **Programa de capacitación y de preparación para el cambio** que contemple programas estructurados y sistemáticos de formación en Alta Dirección Estratégica para Alcaldes y líderes de las Unidades Ejecutoras Municipales, orientados al desarrollo de una actitud emprendedora para los procesos de rediseño institucional a los cuales se verán afectados.

Este Programa debería velar adecuadamente por establecer los equilibrios entre los conductores técnicos y los conductores tecno-políticos, entre los cuales debería desarrollarse una línea especial de permeación del proceso hacia los concejales del municipio.

Estos programas de capacitación podrían descentralizarse en regiones estructurando tres centros regionales de Formación en Dirección Estratégica de Rediseño de la Gestión Pública Municipal en el norte, centro y sur del país.

5. - En el proceso de selección de los beneficiarios institucionales se propone desarrollar un **Análisis previo de viabilidad del cambio organizacional** en cada municipio potencialmente apto para el PROFIM, con el fin de detectar el tipo y características de los recursos humanos susceptibles de asumir los procesos PROFIM. Este análisis debería describir los mecanismos de toma de decisiones formales e informales, las disponibilidades en recursos humanos, las características de los liderazgos y los procesos organizacionales que marcan notoriamente el tipo de clima institucional que caracteriza al municipio. Ello posibilitaría a la Unidad Ejecutora Nacional determinar estrategias distintas de instalación del PROFIM en función de la diversidad de situaciones existentes (municipios sin capacidad suficiente para actuar como contraparte, o sin líderes apropiadamente legitimados, etc.).

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	OBJETIVOS		COMENTARIOS SOBRE EL NIVEL DE LOGRO DE LOS OBJETIVOS
<p>PROPÓSITO:</p> <p>Se han fortalecido las capacidades de los municipios en las diferentes áreas de gestión y se ha contribuido con ello a potenciar la autonomía municipal y a mejorar la prestación de servicios a la comunidad.</p>	<p>PROGRAMADO (definidos por estudio evaluativo FOCUS)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la Capacidad para Generar Ingresos Propios. - Aumentar la Capacidad para Administrar Programas de Gastos Seguros - Fortalecer la Gestión Municipal - Mejorar la Calidad en la Provisión de Servicios. - Mejorar Cobertura de Servicios Municipales - Mejorar la Oportunidad en la Provisión de Servicios Municipales - Incentivar la Eficiencia y la Disciplina Fiscal 	<p>RESULTADOS ALCANZADOS</p> <p>- A la fecha no es posible medir los resultados alcanzados. Un estudio recientemente concluido, denominado "Evaluación intermedia de Impacto del Programa de Fortalecimiento Municipal (PROFIM)" entrega resultados exclusivamente para el periodo 1996/7.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) La información correspondiente al estudio "Evaluación Intermedia de Impacto del programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM) elaborada por la consultora FOCUS Estudios y Consultorías es el principal documento de evaluación de resultados que se dispone. En él, se reconoce, para el periodo 1996/7, un impacto significativo y positivo fundamentalmente en el área de desarrollo organizacional y educación 2) De acuerdo a lo señalado en el estudio, los resultados obtenidos se explicarían en el escaso tiempo transcurrido desde la ejecución del proyecto. Es decir, aún no sería tiempo de determinar impactos efectivos en varios ámbitos. 3) El Panel considera que esta evaluación debiera completarse con otras que apliquen metodologías diferentes, para luego triangular y complementar resultados. Entre estas se citan focus groups u otras dinámicas grupales, talleres de autoevaluación y procesamiento de resultados. 4) En relación con esto último, el PROFIM ha desarrollado talleres de evaluación de alcaldes y otros funcionarios municipales, y estudios de evaluación intermedias, cuyos resultados podrían integrarse al trabajo desarrollado por FOCUS Estudios y consultorías. <p>El Banco Mundial, de acuerdo al documento de Ayuda Memoria de su Misión de Cierre, señala que "el PROFIM obtuvo sus objetivos y su impacto fue satisfactorio con respecto al COFIN (Estudios Nacionales) y altamente satisfactorio con respecto al COFIM (PLAFIM, proyectos y subproyectos) (...) El PROFIM ha sido más exitoso en fortalecer la capacidad de gestión de las 24 municipalidades participantes en la muestra" (Banco Mundial, Ayuda Memoria, Misión de Cierre, 04-06-1998).</p>

V. Referencias

- Documentos en base a los cuales se llevó a cabo el análisis
- Nombre de las personas entrevistadas durante el proceso de evaluación.

- **Documentos sobre la base de los cuales se llevó a cabo el análisis:**

1. - Convenio de Préstamo (Sra. Ana María Silva – PROFIN)
2. - Manual de Proyecto PROFIN (Sra. Ana María Silva – PROFIN)
3. - Seminario Programas de Mejoramiento de la Gestión de Municipios en América Latina (Sra. Ana María Silva – PROFIN)
4. - Evaluación Intermedia, 1996 (Sra. Ana María Silva – PROFIN)
5. - Evaluación de Proceso Ejecución PROFIN Primer Semestre 1997, resultados Taller con Jefes de Unidad Ejecutora Municipal 18 de Julio de 1997.
6. - Informe, Julio 1997, Tendencias de Impacto, Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal
7. - Cartera de Proyectos por Municipio 05/02/99 SEGPRES
8. - Cartera de Proyectos por Especialidad 05/02/99 SEGPRES
9. - Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal Reunión de Alcaldes, Stgo. 23 de Abril, 1997 (Resumen Ejecutivo)
10. - Metodología de Evaluación, Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal Año 1994 – 1995 (PROFIN)
11. - Evaluación de Proceso Ejecución 1996, Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal BIRF 3668-CH (PROFIN)
12. - Manual de Proyecto Programa Fortalecimiento Institucional Municipal parte 2 (PROFIN)
13. - Manual de Proyecto Programa Fortalecimiento Institucional Municipal parte 1 (PROFIN)
14. - Términos Técnicos de Referencia, Plan de Fortalecimiento Institucional para la Ilustre Municipalidad de San Bernardo, Curico, Colbun.
15. - Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, La Experiencia Chilena, Seminario Programas de Apoyo y Fortalecimiento de la Gestión de Municipios en América Latina Octubre 1997 (PROFIN)
16. - Evaluación Intermedia Programa Fortalecimiento Institucional Municipal BIRF 3668-CH. Junio de 1996 (PROFIN)
17. - Regionalización y Gobiernos Locales II Semestre
18. - Seguimiento Metodología Impacto PROFIN I Etapa
19. - Estudio de Evaluación y seguimiento PROFIN
20. - Informe Evaluación Estudio de Caso en 7 Municipalidades.

- **Nombre de las personas entrevistadas e instituciones durante el proceso de evaluación**

1. Equipo responsable de PROFIM, encabezado por el Sr. Drago Domancic y el Sr. Fernando Atticha
2. Profesionales integrantes de PROFIM
3. Conjunto de supervisores del PROFIM
4. SUR Profesionales Consultores Ltda, profesionales a cargo de un proyecto PLAFIM
5. INVERTEC S.A., profesionales participantes de proyectos PLAFIM
6. Equipo municipal contraparte de PROFIM de la Municipalidad de San Antonio. Visita a terreno.
7. Equipo municipal contraparte de PROFIM de la Municipalidad de El Bosque

ENUNCIADO DEL COMPONENTE	INDICADORES/METAS (acordados con la institución evaluada)		COMENTARIOS SOBRE EL NIVEL DE LOGRO DE LOS OBJETIVOS
<p>COMPONENTES:</p> <p>1. <u>Estudios nacionales:</u> estudios y propuestas para aplicar en el nivel central, regional y a todas las municipalidades o grupos de ellas con el objeto de mejorar su gestión.</p> <p>2. <u>Fortalecimiento de instituciones de nivel municipal,</u> expresado en proyectos que mejoren la gestión a nivel local.</p> <p>3. <u>Propuesta de continuidad elaborada</u></p>	<p>PROGRAMADO</p> <p>- Se programó la ejecución de estudios a cargo del nivel central que apuntan a temas que cruzan a todos los Municipios.</p> <p>- Se programó la realización de 25 Diagnósticos Municipales (PLAFIM)</p> <p>- Se programó la realización de proyectos específicos para el fortalecimiento de la gestión Municipal de los 25 municipios..</p> <p>- Se programó un Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación.</p>	<p>EJECUTADO</p> <p>- Se realizaron 6 estudios por un monto total de miles \$ 425.499 de los cuales un 77% se encuentran ejecutados a Dic. De 1998.</p> <p>- Se ejecutaron 25 Diagnósticos Municipales por un monto total de miles \$ 426.313.</p> <p>- Se definió la Cartera de Proyectos para 24 Municipios (Maipú no pasó a la segunda fase de este componente)</p> <p>- Se diseñaron 528 proyectos de los cuales 301 fueron terminados, 139 se encuentran en estado de licitación o ejecución y 96 en programación (información extraída de Ayuda de Memoria, Misión de Cierre-Junio de 1998)</p> <p>- Los Subproyectos tuvieron un costo total de miles \$ 10.260.493 de los cuales el 82% se encuentran ejecutados a Dic. De 1998.</p> <p>- Se realizaron 3 estudios de Evaluación por un monto total de miles \$ 73.700, uno de los cuales se encuentra en etapa de ejecución.</p>	<p>1. Los estudios han producido información de calidad satisfactoria. Solo uno de ellos fue interrumpido.</p> <p>2. No se logra una difusión de los resultados de estos estudios acorde con lo programado.</p> <p>1) En muchos casos las carteras de proyectos originales propuestas por las Consultoras fueron modificadas por el Municipio en un diálogo y acuerdo directo con la SUBDERE.</p> <p>2) El equipo central de la SUBDERE cumplió una serie de roles y funciones adicionales no formalizados que resultaron esenciales para la ejecución del Programa.</p> <p>3) Los equipos Municipales se vieron en algunos casos sobrepasados por la simultaneidad en la ejecución de proyectos lo que afectó la disposición al cambio.</p> <p>4) Se coincide en la necesidad de mayor trabajo de las consultoras en terreno. Las consultoras "de gabinete" son mal evaluadas. Respecto de este aspecto coinciden todos los actores que participaron en la ejecución del Programa.</p> <p>1) No se implementó un Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación según lo acordado en primera Misión de Supervisión del Banco Mundial efectuada en Marzo de 1994.</p> <p>2) Dos de los estudios fueron ejecutados a conformidad. El tercero (Evaluación Intermedia del Impacto del programa) se</p>

	- Se programó elaborar una propuesta de continuidad.	- Se realizó una propuesta de continuidad.	encuentra en ejecución en su fase final. 3) Los resultados se incorporaron a la Propuesta de Continuidad 4) La Propuesta de Continuidad fue aprobada.
--	--	--	---

ANEXO 2

ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS : ANALISIS DESARROLLADO POR EL PANEL

1.- EJECUCION FINANCIERA GLOBAL

a) Antecedentes Generales

Cuadro N° 1
PROGRAMADO VS EJECUTADO

	Programado	Efectivo
Duración	Aprox. 3 años (El Programa se declara operativo a fines de Febrero 1994 y se establece como fecha de cierre del préstamo el 31 de Diciembre 1996)	Aprox. 5 años (En Diciembre de 1996 se acuerda postergar la fecha de cierre del Programa para el 30 de Junio de 1998 considerando todos los recursos comprometidos a esa fecha).
Monto Total	US\$ 20.0 mill.	US\$ 29.6 mill.
Financiamiento	50% Préstamo Banco Mundial 50% Contrapartida Nacional (en la programación original no se contempló el Aporte Municipal)	30% Préstamo Banco Mundial 60% Contrapartida Nacional (Aporte SUBDERE) 10% Contrapartida Nacional (Aporte MUNICIPIOS)

b) Evolución del Gasto del PROFIM (Período 1994 - 1998)

Cuadro N° 2

GASTO EFECTIVO PROFIM
(Período 1994 - 1998)

AÑO	COSTO TOTAL	PROFIM (miles de \$ reales)	Nivel de Avance	
			Anual (%)	Acumulado (%)
1994 – Gto. Efectivo		424.339	4 %	4 %
1995 – Gto. Efectivo		893.391	7 %	11 %
1996 – Gto. Efectivo		1.863.647	15 %	26 %
1997 – Gto. Efectivo		2.505.392	21 %	47 %
1998 – Gto. Efectivo		4.540.714	37 %	84 %
1999 – Saldo por pagar		1.881.707	16 %	100 %
Aporte Municipal 1/		1.365.000		
TOTAL		\$ 13.474.190 US\$ 29.6 mill.		

1/ La información de Aporte Municipal por año no se encuentra disponible

c.- **Porcentaje de Costo Efectivo en relación al Presupuesto Asignado**

Cuadro N° 3

**GASTO EFECTIVO VS PRESUPUESTO ASIGNADO SEGÚN PARTIDA DE GASTOS
(Periodo 1995 - 1998)**

ITEM AÑO	Presupuesto Asignado A			Gasto Efectivo B					
	Gtos. Generales	Transferenci a	Total	Gtos. Generales	% B/A	Transferecias	% B/A	Total	% B/A
1994	270.235	1.009.055	1.279.291	214.660	79 %	209.679	21 %	424.339	33 %
1995	371.823	3.631.188	4.003.011	271.600	73 %	621.791	17 %	893.391	22 %
1996	514.147	3.422.696	3.936.843	336.870	66 %	1.526.777	45 %	1.863.647	47 %
1997	520.596	3.431.463	3.952.060	488.517	94 %	2.016.875	59 %	2.505.392	63 %
1998	630.141	4.277.047	4.907.187	533.471	85 %	4.007.244	94 %	4.540.714	93 %

2.- **COMPOSICION DEL GASTO: GASTOS GENERALES Y GASTOS DIRECTOS**

a.- *Porcentaje de los Costos Administrativos en relación al total de gastos del Programa*

Cuadro N° 4

**COSTOS TOTALES DEL PROGRAMA DESGLOSADOS EN
GASTOS GENERALES Y GASTOS DIRECTOS
(Periodo 1995 - 1998)**

ITEM AÑO	Gastos Generales		Gastos Directos		GASTO TOTAL	
	Miles \$ Reales	%	Miles \$ Reales	%	Miles \$ Reales	%
1994 – Gto. Efectivo	214.660	51%	209.679	49%	424.339	100%
1995–Gto. efectivo	271.600	30%	621.791	70%	893.391	100%
1996–Gto. efectivo	336.870	13%	1.526.777	87%	1.863.647	100%
1997–Gto. efectivo	488.517	18%	2.016.875	82%	2.505.392	100%
1998–Gto. efectivo	533.471	12%	4.007.244	88%	4.540.714	100%
1999 – Saldo * Pagar			1.881.707		1.881.707	
Aporte Municipal			1.365.000		1.365.000	
TOTAL	1.845.118	14%	11.629.073	86%	13.474.190	100%

1/ De acuerdo a información proporcionada por la SUBDERE, se asume que el Saldo por Pagar 1999 y el Aporte Municipal constituyen Gastos Directos.

b.- *Desglose del presupuesto y gasto general del Programa en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros. Evolución anual de cada ítem y porcentaje que representa del presupuesto y gasto del Programa.*

Nota: De acuerdo a información proporcionada por la Contraparte Institucional, asumimos que los Gastos Generales del Programa se desglosan en los ítems de Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y Servicio de la Deuda Pública. El ítem Transferencias se excluye dado que corresponden a los recursos destinados a financiar los Estudios Nacionales y los Plafim municipales (diagnósticos y proyectos).

Cuadro N° 5

GASTOS GENERALES DEL PROFIM POR ÍTEM
(Periodo 1994 - 1998)

AÑO \ ÍTEM	Personal		Bienes y Servicios de Consumo		Inversión		Servicio Deuda Pública		TOTAL	
	Miles \$ Reales	%	Miles \$ Reales	%	Miles \$ Reales	%	Miles \$ Reales	%	Miles \$ Reales	%
1994 – Gto. Efectivo	174.880	81.5%	28.142	13.1%	5.504	2.6%	6.134	2.9%	214.660	100%
1995–Gto. Efectivo	203.166	74.8%	48.416	17.8%	6.086	2.2%	13.932	5.1%	271.600	100%
1996–Gto. Efectivo	223.797	66.4%	81.211	24.1%	9.791	2.9%	22.071	6.6%	336.870	100%
1997–Gto. Efectivo	266.655	54.6%	146.077	29.9%	8.557	1.8%	67.228	13.8%	488.517	100%
1998–Gto. Efectivo	260.667	48.9%	133.498	25.0%	2.339	0.4%	136.967	25.7%	533.471	100%
TOTAL	1.129.165	61.2%	437.344	23.7%	32.277	1.7%	246.332	13.4%	1.845.118	100%

Cuadro N° 6

VARIACION DEL COSTO TOTAL, DE LOS GASTOS GENERALES Y DEL COSTO EN PERSONAL DEL PROFIM
(Periodo 1994 - 1998)

AÑO \ ÍTEM	GASTO TOTAL PROFIM 1/ (Variación %)	GASTOS GENERALES 1/ Variación (%)	COSTO PERSONAL Variación (%)
1994 – Gto. Efectivo	--	--	--
1995 – Gto. Efectivo	+ 110 %	+ 24 %	+ 16 %
1996 – Gto. Efectivo	+ 109 %	+ 22 %	+ 10 %
1997 – Gto. Efectivo	+ 32 %	+ 34 %	+ 19 %
1998 – Gto. Efectivo	+ 81 %	- 6 %	- 2 %

1/ Para efectos de este análisis, se deduce del Gasto Total y de los Gastos Generales, el ítem de Servicio a la Deuda Pública.

4.- DISTRIBUCION DEL GASTO POR COMPONENTE

a.- Gasto por Componente: Programado vs Ejecutado

Cuadro N° 7

Gasto por Componente: Programación Original vs lo Ejecutado al 31/Dic./1998

	Programado	Ejecutado
Componente 1: Estudios Nacionales		
<u>ESTUDIOS</u>	US\$ 250.000 / estudio → US\$ 1.000.000	→ US\$ 935.163
<u>ADQUISICION E IMPLEMENTACION</u>	US\$ 375.000 / estudio → US\$ 1.500.000	
Subtotal Componente 1	US\$ 2.500.000	US\$ 935.163
Componente 2: Fortalecimiento Municipal		
<u>ESTUDIOS</u>		
Primera Fase		
- Pre-Diagnóstico	US\$ 264.000 / Municipio	US\$ 37.478 / Municipio
- Diagnóstico	→ US\$ 6.600.000	→ US\$ 936.951
- PLAFIM (25)		
Segunda Fase		
Ejecución Subproyectos	US\$ 296.000 / Municipio → US\$ 7.400.000	US\$ 658.996 / Municipio → US\$ 15.815.905
<u>ADQUISICION E IMPLEMENTACION</u>	US\$ 100.000 / Municipio → US\$ 2.500.000	US\$ 321.183 / Municipio → US\$ 7.708.402
Subtotal Componente 2	US\$ 16.500.000	US\$ 24.461.258
Componente 3:		
<u>ESTUDIOS</u>		
Propuesta de Continuidad		→ US\$ 161.978
Subtotal Componente 3		US\$ 161.978
Unidad Ejecutora	US\$ 333.333 / año → US\$ 1.000.000	→ US\$ 4.055.202
Gastos Generales	US\$ 1.000.000	US\$ 4.055.202
TOTAL GASTOS	US\$ 20.000.000	US\$ 29.613.601

b.- *Gastos Efectivos Totales por Componente y Especialidad al 31 / Dic. / 1998*

Cuadro N° 8

**GASTOS EFECTIVOS TOTALES POR COMPONENTE Y ESPECIALIDAD
AL 31/DIC/1998**

Detalle	Ejecutados		
	Miles S Reales	US\$	%
Componente 1: Estudios Nacionales	425.499	935.163	77 %
Componente 2: Fortalecimiento Nivel Municipal	11.129.873	24.461.258	77 %
<i>i) Diagnósticos Municipales (Plafim)</i>	426.313	936.951	100 %
<i>ii) Adquisiciones de equipos</i>	3.507.323	7.708.402	72 %
<i>iii) Consultorías</i>	7.196.237	15.815.905	78 %
Componente 3: Propuesta de Continuidad (Estudios de Evaluación)	73.700	161.978	81 %
TOTAL	11.629.072	25.558.399	77 %

c.- *Gastos Efectivos Totales por Componente y Especialidad según situación de ejecución al 31 / Dic. / 1998*

Cuadro N° 9

**GASTOS EFECTIVOS TOTALES POR COMPONENTE Y ESPECIALIDAD
SEGÚN SITUACION DE EJECUCION AL 31/DIC/1998**

Detalle	Ejecutados		En Ejecución		TOTAL	
	Miles S Reales	%	Miles Reales	%	Miles S Reales	%
Componente 1: Estudios Nacionales	328.603	77 %	96.896	23 %	425.499	100%
Componente 2: Fortalecimiento Nivel Municipal	8.543.751	77 %	2.586.122	23 %	11.129.873	100%
<i>i) Diagnósticos Municipales (Plafim)</i>	426.313	100 %	0	0 %	426.313	100 %
<i>ii) Adquisiciones de equipos</i>	2.531.217	72 %	976.106	28 %	3.507.323	100 %

iii) Consultorías	5.586.221	78 %	1.610.016	22 %	7.196.237	100 %
Componente 3: Propuesta de Continuidad (Estudios de Evaluación)	59.777	81 %	13.923	19 %	73.700	100 %
TOTAL	8.932.131	77 %	2.696.941	23 %	11.629.072	100 %

5.- GASTO POR MUNICIPIO

a.- Gastos Efectivos por Municipio para cada Especialidad del Componente 2 al 31/12/98

Cuadro N° 10

GASTOS EFECTIVOS DEL COMPONENTE 2 SEGUN ESPECIALIDAD PARA CADA MUNICIPIO YAL 31/DIC./1998 1/

COMUNA	Numero de Proyectos				Montos de Proyectos		
	Consultorías	Adquisiciones	Total	%	Miles \$ Reales	US\$	%
Calama	14	9	23	4 %	734.134	1.613.482	7 %
Chañaral	14	16	30	6 %	398.161	875.078	4 %
Monte Patria	11	16	27	5 %	356.416	783.332	3 %
La Ligua	15	13	28	5 %	492.023	1.081.370	5 %
San Antonio	17	15	32	6 %	525.974	1.155.988	5 %
El Tabo	18	3	21	4 %	284.917	626.192	3 %
Cartagena	11	6	17	3 %	344.472	757.081	3 %
San Fernando	10	2	12	2 %	343.923	755.874	3 %
Curico	8	3	11	2 %	335.391	737.124	3 %
Colbun	11	9	20	4 %	285.660	627.823	3 %
Santa Barbara	18	15	33	6 %	444.916	977.838	4 %
Lota	15	13	28	5 %	443.185	974.033	4 %
Nueva Imperial	21	18	39	7 %	595.422	1.308.620	6 %
Castro	8	5	13	2 %	386.411	849.256	4 %
Osorno	8	5	13	2 %	421.889	927.229	4 %
Puerto Montt	13	11	24	4 %	554.460	1.218.594	5 %
Coyhaique	22	3	25	5 %	548.704	1.205.943	5 %
Isla de Maipo	15	11	26	5 %	486.053	1.068.249	5 %
San Joaquin	16	4	20	4 %	331.631	728.859	3 %
El Bosque	12	5	17	3 %	518.269	1.139.052	3 %
La Pintana	10	9	19	4 %	412.740	907.122	4 %
La Cisterna	14	3	17	3 %	463.437	1.018.542	4 %
Pirque	18	10	28	5 %	481.177	1.057.532	4 %
Cerrillos	14	3	17	3 %	535.293	1.176.467	5 %
Maipu	1		1	0 %	21.852	48.025	0 %
TOTAL	334	207	541	100 %	10.746.511	23.618.705	100 %

1/ Las Cifras Totales en \$ y en US\$ son aproximadas.

6.- FINANCIAMIENTO

a.- Fuentes de Financiamiento

Cuadro N° 11
FINANCIAMIENTO DEL PROFIM SEGÚN FUENTE

ITEM	Banco Mundial		Aporte Local (SUBDERE)		Aporte Municipios		TOTAL	
	Miles \$ Reales	%	Miles \$ Reales	%	Miles \$ Reales	%	Miles \$ Reales	%
GASTOS GENERALES	0	0 %	1.598.784	100 %	0	0 %	1.598.784	100 %
Servicio a la Deuda Pública	0	0 %	246.333	100 %	0	0 %	246.333	100 %
TRANSFERENCIAS:					0			
<u>Componente 1:</u>								
Estudios Nacionales	57.250	13 %	368.249	87 %	0	0 %	425.499	100 %
<u>Componente 2:</u>								
Fortalecimiento Nivel Municipal	3.939.007	35 %	5.825.866	53 %	1.365.000	12%	11.129.873	100 %
<u>Componente 3:</u>								
Propuesta de Continuidad	0	0 %	59.777	100 %	0	0 %	59.777	100 %
TOTAL	3.996.257	30 %	8.112.932	60 %	1.365.000	10%	13.474.189	100 %

7.- **IMPORTANCIA RELATIVA DEL PROFIM EN TERMINOS DE LOS RECURSOS INVOLUCRADOS Y RELACION CON OTROS PROGRAMAS.**

a.- **Porcentaje que el Presupuesto del Programa (PROFIM) representa en el total del Presupuesto de la Subdere por año.**

Cuadro N° 12
COSTO TOTAL PROFIM - SUBDERE
(Periodo 1994 - 1998)

COSTO TOTAL	PROFIM	SUBDERE 1/	PROFIM/ SUBDERE
AÑO	(miles de \$ reales)	(miles de \$ reales)	(%)
1994 – Gto. Efectivo	424.339	s/i	
1995 – Gto. Efectivo	893.391	173.199.430	
1996 – Gto. Efectivo	1.863.647	108.496.760	
1997 – Gto. Efectivo	2.505.392	177.233.670	
1998 – Gto. Efectivo	4.540.714	115.420.649	
1999 – Saldo por pagar	1.881.707		
Aporte Municipal 1/	1.365.000		
TOTAL	\$ 13.474.190 US\$ 29.6 mill.	\$ 574.350.500 US\$ 1.262 mill	2,3 %

1/ La información de Aporte Municipal por año no se encuentra disponible

2/ De acuerdo a lo señalado por la Contraparte Institucional, a los montos presupuestarios y de costos de la SUBDERE se agregó el PROFIM.

3/ Los \$ reales están referidos todos al mismo año base asumiendo que la SUBDERE aplicó la metodología señalada por Hacienda.

b.- **Comparación de Costos con los de otros Programas similares del sector Público ó Privado**

Nota: El Panel solicitó colaboración al Ministerio de Hacienda para la obtención de información relativa al Programa de Apoyo a la Gestión Municipal ejecutado por MIDEPLAN. Lamentablemente no se ha podido avanzar en este sentido.

ANEXO 3: Propuesta de Matriz de Marco Lógico (en los casos que corresponda)

Enunciado del objetivo	Indicadores		Medios de Verificación	Supuestos
	Actuales	Posibles		
FIN: Contribuir al proceso de descentralización, democratización y modernización del país fortaleciendo el accionar de la unidad político-administrativa del nivel local: el municipio				
PROPÓSITO: Se han fortalecido las capacidades de los municipios en las diferentes áreas de gestión y se ha contribuido con ello a potenciar la autonomía municipal y a mejorar la prestación de servicios a la comunidad.	Indicadores formulados en el estudio de evaluación de impacto (en curso)	Indicadores relacionados con la autonomía municipal <ul style="list-style-type: none"> • Ingresos propios permanentes per cápita • Registro de iniciativas para lograr mayores recursos • Razón de eficiencia técnica en la formulación de proyectos • Disponibilidad de instrumentos de planificación territorial • Modernización del sistema administrativo interno Indicadores relacionados con la prestación de servicios a la comunidad <ul style="list-style-type: none"> • Calidad en educación: rendimiento SIMCE • Nivel de actualización de la ficha CAS II • Tiempo de atención médica por paciente • Cobertura de grupos vulnerables 	Sistema de seguimiento y monitoreo Informes cuatrimestrales del Banco Mundial Nuevo Convenio de Préstamo entre la República de Chile y el Banco Mundial Evaluación de impacto	Consolidación del proceso de descentralización político-administrativa, a través de aumento de atribuciones y recursos a municipios Estabilidad económica: disponibilidad presupuestaria mediano plazo para fortalecimiento. Vigencia y profundización de la Ley Org. Munic.
COMPONENTES: 4. Marco institucional a nivel central: estudios y propuestas desarrolladas para adaptar o mejorar el marco institucional a nivel nacional y para	1. Cinco estudios terminados y aprobados a diciembre 1998	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios terminados y aprobados a (fecha) para mejorar o adaptar el marco institucional así como sus relaciones con los gobiernos 	Base de datos e información del sistema financiero, contable, administrativo y de seguimiento del PROFIM	Permanencia o baja rotación del personal de nivel directivo municipal y alcaldes (debido

<p>aplicar a todas las municipalidades o grupos de ellas con el objeto de mejorar su gestión.</p> <p>5. Fortalecimiento de instituciones de nivel municipal, expresado en proyectos que mejoren la gestión a nivel local</p> <p>6. Propuesta de continuidad elaborada</p>	<p>2. PLAFIM</p> <p>a. Diagnóstico y Plafim ejecutados y aprobados en 25 municipalidades a diciembre de 1998</p> <p>b. 75% de cumplimiento de la cartera de proyectos por Municipio terminada y aprobada en 25 municipalidades a diciembre de 1998</p> <p>3. Propuesta de expansión aprobada por Consejo Directivo (para ejecución programa de continuidad)</p>	<p>locales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudios y propuestas terminados y aprobados a (fecha) que sean útiles y aplicables a todas las municipalidades o grupos de ellas. • Talleres de capacitación a nivel local desarrollados para difundir los resultados de los estudios de nivel local <ul style="list-style-type: none"> • Diagnósticos elaborados y aprobados a diciembre 1998 • Planes de fortalecimiento elaborados para cada municipio de acuerdo a cronograma • Proyectos que mejoren la gestión local diseñados para cada municipio • 75% de cumplimiento de la cartera de proyectos por Municipio terminada y aprobada en 25 municipalidades a <ul style="list-style-type: none"> • Estudios de evaluación terminados y aprobados de acuerdo a cronograma • Resultados de evaluaciones incorporadas a la propuesta de continuidad <p>Propuesta de continuidad aprobada por Consejo Directivo de acuerdo a cronograma</p>	<p>Plan de cuentas del Banco Mundial</p> <p>Certificados de aprobación final de proyectos</p> <p>Informes de Proyectos</p>	<p>a elecciones, periodo compartido, otros)</p>
---	---	---	--	---

<p>ACTIVIDADES:</p> <p>Componente 1 1.0. Puesta en marcha del componente 1.1. Definición TTR, licitación, contratación y seguimiento de estudios 1.2. Realización de los estudios 1.3. Difusión de estudios 1.4. Talleres de capacitación</p> <p>Componente 2 2.0. Puesta en marcha del componente 2.1. Definición TTR, licitación, contratación y seguimiento de estudios 2.2. Realización de los diagnósticos 2.3. Realización de los planes de fortalecimiento institucional 2.4. Ejecución de estudios y proyectos 2.5. Monitoreo y evaluación</p> <p>Componente 3 3.0. Puesta en marcha del componente 3.1. Definición TTR, licitación, contratación y seguimiento de estudios de evaluación 3.2. Ejecución de evaluaciones Diseño de la propuesta</p>	<p>Corresponde señalar aquí el costo total por componente y el total de costos administrativos del Programa. (Esta información se extrae del punto 2.2 y 2.3 del anexo de costos)</p>		<p>Disponibilidad oportuna de recursos.</p> <p>Baja rotación de profesionales a nivel del Banco Mundial, SUBDERE (elecciones presidenciales a proximidad), municipios.</p>
--	---	---	--

**COMENTARIOS Y
OBSERVACIONES AL INFORME FINAL DE
EVALUACION POR PARTE DE LA INSTITUCION
RESPONSABLE**

AGOSTO 1999



Santiago, 23 de agosto de 1999

Señor
Ramón Figueroa Gonzalez
Subdirector de Racionalización y Función Pública
Ministerio de Hacienda

Ref.: Programa de Evaluación de Proyectos
Gubernamentales/PROFIM. Remite "Informe
de comentarios."

Estimado Sr. Figueroa:

E atención a lo establecido, remito a Ud. los comentarios de la Unidad Ejecutora del Programa al Informe Final preparado por el Panel de Evaluadores del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal PROFIM en el contexto de las evaluaciones de los programas gubernamentales.

Saluda atentamente a Ud.,



DRAGO DŽURĐEVIĆ
Jefe Programa
Fortalecimiento Institucional Municipal



COMENTARIOS AL INFORME FINAL DEL PANEL DE EVALUADORES PROGRAMA DE EVALUACION DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES.

En relación al informe final elaborado por el panel de evaluadores para el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales del Ministerio de Hacienda, la Unidad Ejecutora del Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM) de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, valora positivamente el trabajo realizado por el panel de evaluadores debido a que pese a la complejidad del programa, el cúmulo de información que tuvo que ser procesada, y el breve tiempo disponible para el panel de expertos se logra en el informe recoger los puntos esenciales de análisis y evaluación del Programa, muchos de los cuales han sido considerados en el diseño del Programa PROFIM de continuidad.

No obstante lo anteriormente señalado, la Unidad Ejecutora del programa quisiera presentar los siguientes comentarios, con el objeto de complementar el análisis presentado en el informe:

1. Con respecto a las recomendaciones:

Consideramos que en la segunda etapa del PROFIM, debieran ser contempladas dos aspectos de manera prioritaria para la expansión e incremento de la eficiencia y eficacia del Programa, los cuales son la sistematización y difusión de las experiencias y productos, Así como la expansión a un número mayor de municipios y la incorporación de los gobiernos regionales en el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales, a partir del próximo año. La velocidad de aplicación del programa es insuficiente (25 cada 4 años) para lograr satisfacer los requerimientos reales del sistema municipal en las materias que el Programa aborda.

En cuanto a lo anterior, y a la sustentabilidad del Programa al interior de las municipalidades que participaron en el proyecto piloto, cabe señalar que para una óptima concreción de sus productos se requiere de la asignación de recursos adicionales que permitan la instalación y operación de comisiones y/o grupos de trabajo permanentes, los cuales no están consultados en los costos de operación del proyecto de expansión.

Con respecto a la descentralización abordada por el PROFIM segunda fase, mencionada en el informe, quisiéramos puntualizar que el Programa solamente incorpora la variable regional en el ámbito de la cobertura o representación de estos en el universo de municipios que participan en él y de la relación que los procesos de planeamiento exigen para dar coherencia a los objetivos municipio- región que permitan la articulación de los proyectos a ser ejecutados con recursos regionales y que estén contenidos en las estrategias de desarrollo de los gobiernos regionales.

Con respecto a la recomendación de realizar actividades de reunión e intercambio de experiencia entre municipios participantes en el PROFIM I y II, ésta actividad ya fue realizada. Cabe señalar, que se mantienen los vínculos de intercambio y consulta entre estos municipios. Con respecto a las actividades de capacitación a los municipios "nuevos", ello está siendo ejecutado en la actualidad.

2. Naturaleza experimental del Programa:

La aparente contradicción que se presenta en el carácter "piloto" del programa, y su nivel de ejecución, aumento de plazos y ajustes introducidos en el transcurso de su ejecución, responde a las siguientes razones: aún cuando se trataba de una experiencia piloto, no se podía invertir una magnitud importante de recursos en un municipio y permanecer indiferente ante un previsible mal resultado. Por lo anterior, el Programa fue realizando modificaciones en pos de lograr buenos resultados en su aplicación en el municipio. En tal sentido, los cambios introducidos obedecen a la búsqueda del mejoramiento de los resultados y productos.

3. Similitud del PROFIM con otros programas gubernamentales:

Como programa en el cual el objeto de análisis y sujeto de intervención es el municipio, el PROFIM es único. Su foco de atención es el fortalecimiento de la gestión de las municipalidades en los diferentes ámbitos de acción en los cuales éstas se relacionan con otros actores institucionales y programas, cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades sociales de la comuna, como por ejemplo, el PADERE, Servicio País, Chile Barrio, entre otros, los cuales se relacionan con el municipio como un medio para poder cumplir sus objetivos.

4. Instituciones participantes en el programa:

En el nivel nacional, participan también el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República. El Programa cuenta con un Consejo Directivo, el cual está integrado por la Unidad Ejecutora del programa y directivos de la Subsecretaría de Desarrollo regional y Administrativo, y representantes del Ministerio de Hacienda.

5. Aprendizajes:

A los aprendizajes del proyecto piloto señalados en el informe, nos parece relevante mencionar adicionalmente, dada la naturaleza compleja y exigente por cuanto busca el cambio de actitudes, hábitos y culturas institucionales, los siguientes tres aspectos que han sido recogidos en el Programa de continuidad: a) el apoyo permanente al proceso de cambio organizacional en el transcurso de la ejecución de los proyectos; b) la incorporación

de una etapa de aplicación de las propuestas formuladas por el equipo municipal y consultores, y asesoría técnica de seguimiento por un período determinado una vez concluido cada proyecto; c) la no conveniencia de realizar un número significativo de proyectos estructurantes en forma simultánea.

6. Con respecto a las dificultades y puntos críticos del Programa, nos referimos a los siguientes puntos:

- a) **Dificultades de organización y gestión:** la rotación de personal no sólo se dio en la SUBDERE, sino que también en los encargados del Programa en el banco Mundial, y la rotación –por diversos motivos- de alcaldes y personal directivo municipal, con el consiguiente incremento de las dificultades de conducción y operacionales.
- b) **Dificultades asociadas a la gestión del programa:** si bien los problemas enumerados en el informe son correctos, es relevante señalar, en términos del aprendizaje, aquéllos aspectos facilitadores a nivel de los diferentes actores, señalados en los mismos talleres de evaluación del programa que mencionaron las dificultades a que hace referencia el panel.
- c) **Falta de difusión de los Estudios Nacionales:** la debilidad señalada es efectiva, y tiene su explicación, entre otros factores, en la no disponibilidad de recursos humanos para ejecutar la tarea por parte de la Unidad Ejecutora del programa, la que tal como lo identifica el panel de consultores, nunca logró tener completo los recursos humanos establecidos para su funcionamiento.
- d) **Bajo nivel de cambios en el entorno generados por el Programa:** el Programa, en tanto experimental, buscó una cierta concentración del foco de atención en las municipalidades participantes, antes de buscar la expansión hacia su entorno. No obstante lo anterior, y especialmente en su último año de ejecución, el Programa irradió su experiencia, materiales, procedimientos y propuestas a otras municipalidades y unidades de Gobiernos Regionales interesados en abordar el mejoramiento de la gestión municipal. A la vez, el Programa ha sido permanentemente consultado por otras instituciones y Programas que interactúan con municipalidades y que requieren de una contraparte capacitada.
- e) **Debilidad del Sistema de monitoreo:** el Programa contó con un sistema de monitoreo administrativo contable, y con indicadores de control de gestión asociados. Los informes de estado de avance del Programa se basaron en tal sistema. La debilidad, por tanto, radicó en el componente de evaluación cualitativa y de proceso para la toma sistemática de decisiones, por cuanto se basó en actividades evaluativas, mas no en un “sistema” de evaluación continua de esta naturaleza.

- f) **Carencias en la primera fase de ejecución del Programa o fase de diagnóstico:** a pesar de las dificultades en la ejecución de esta fase, señaladas en el informe, se obtuvo también un logro importante, el cual es una descripción exhaustiva de las dificultades en los diversos ámbitos de gestión municipal, lo cual fue una herramienta fundamental para poder establecer los lineamientos a seguir en la segunda fase del Programa.
- g) **Orientación de las observaciones del Panel en el resumen ejecutivo y conclusiones:** el Panel de evaluadores se refiere de manera demasiado escueta y relativamente abstracta a los aciertos del programa en el punto I “resumen ejecutivo” y punto III “análisis, conclusiones y recomendaciones”, y se extiende en la descripción de las dificultades. Por lo tanto, éstas últimas adquieren un peso relativo mayor a los logros, no obstante el panel señaló que el Programa cumplió con los objetivos y propósitos establecidos.

Santiago. Agosto de 1999.