

MINUTA EJECUTIVA
Evaluación Programas Gubernamentales
(EPG)

PROGRAMA FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN
SUBNACIONAL (MUNICIPIOS)

Elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la evaluación del Programa Fortalecimiento de la Gestión Subnacional (Municipios). Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del Panel Evaluador y no necesariamente representan la visión de DIPRES.

Panel Evaluador:

HERNÁN REYES (COORDINADOR)
DANTE ARENAS
JORGE PEMJEAN

AGOSTO 2010

MINUTA EJECUTIVA – N°18¹
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN SUBNACIONAL
(MUNICIPIOS)
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO
(SUBDERE) – MINISTERIO DEL INTERIOR

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2006 - 2009

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2010: \$8.344 millones

1. Descripción general y objetivos del programa

Identificación del problema

Si bien la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) establece la ejecución de 18 competencias, unas privativas del nivel municipal y otras de carácter compartido con el Gobierno Central², la realidad chilena presenta una alta heterogeneidad territorial e institucional a nivel local para enfrentar la responsabilidad de entregar servicios de similar calidad a sus ciudadanos. De las 346 comunas que conforman administrativamente el país, 345 cuentan con un municipio que administra el territorio comunal³; 103 de estas comunas tienen menos de 10.000 habitantes y sólo 5 tienen más de 300.000 habitantes (SUBDERE 2006), observándose variaciones extremas como las comunas de Ollagüe con 316 habitantes y Puente Alto con 501.042 habitantes.

Estas diferencias territoriales impactan directamente en la organización municipal, tanto en la capacidad de generar recursos propios, como de enfrentar la administración de servicios y programas públicos y, en general, de dar respuesta a las demandas ciudadanas. La misión municipal es similar para todos pero, tanto las tareas que es preciso realizar para responder a ese desafío como los medios que disponen para ello, difieren de municipio a municipio. Del presupuesto total del sistema municipal en el año 2009 (MM\$1.390.550 en pesos del año 2010 más MM\$1.015.000 en recursos de transferencias para salud primaria y educación pública), 191 municipios con menos de 20.000 hab. administran menos de un 16%; mientras que los 49 municipios con más de 100.000 hab. concentran un 57%⁴.

De acuerdo con la Ficha de Antecedentes del Programa, elaborada para el Informe al Congreso del año 2008, el problema municipal para entregar una adecuada gestión de calidad de los servicios municipales se basa a los siguientes factores:

¹ Esta Minuta ha sido elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación del Programa de Fortalecimiento de la gestión Subnacional, en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² **Competencias municipales privativas:** Plan comunal de desarrollo. Planes reguladores. Transporte y tránsito público. Regulación y construcción y urbanización. Aseo y ornato. Promoción del desarrollo comunitario.

Competencias compartidas con el gobierno Central: Urbanización, vialidad urbana y rural. Vivienda social e infraestructura sanitaria. Fomento productivo. Transporte y tránsito público. Prevención de riesgo y auxilio en emergencias y catástrofes. Educación básico y media y cultura. Salud primaria y medio ambiente. Asistencia social y jurídica. Capacitación y promoción del empleo. Seguridad ciudadana. Igualdad de oportunidades de género. Actividades de interés común.

³ La comuna de la Antártica es administrada por el Municipio de Cabo de Hornos.

⁴ Sistema Nacional de información Municipal (SINIM); www.subdere.cl

- *Mala calidad de servicios.* Los procesos que soportan los servicios municipales son percibidos como engorrosos, lentos y con altos grados de opacidad por los ciudadanos. De acuerdo con la encuesta Procalidad año 2006⁵, el servicio peor evaluado por la ciudadanía es el de las municipalidades⁶.

- *Deficiente soporte tecnológico para enfrentar los desafíos de una gestión financiera.* Según la Encuesta Realidad Tecnológica Municipal 2007 (SUBDERE), un 18% de las páginas Web municipales permiten realizar trámites en línea vía Internet, un 32% presenta información básica y sobre trámites y servicios municipales, y un 50% contiene sólo información básica del municipio. La misma Encuesta revela que 105 municipios (30%) no cuentan con sistemas de contabilidad, el 15% no cuenta con sistema de rentas, un 10% no dispone de sistema de remuneraciones y un 6% no cuenta con sistema de permisos de circulación.

- *Déficit en las capacidades técnicas instaladas en los RRHH municipales.* La inexistencia de políticas de recursos humanos en los municipios se asocia con débiles unidades de RRHH, falta de perfiles ocupacionales, baja inversión en capacitación y formación e inadecuación entre competencias de funcionarios y funciones que cumplen.⁷

- *Debilidades en los procesos de planificación estratégica y control financiero.* Escasa capacidad para diseñar y actualizar Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS) como efectivos instrumentos de gestión; carencia de espacios para canalizar las propuestas y participación de la comunidad; inexistencia o falta de actualización en los Planes Reguladores Comunales.

- *Debilidades en materia de asociativismo municipal.* No existe una institucionalidad que represente a los municipios en temáticas que pueden ser resueltas de manera asociativa; ello genera una brecha entre la oferta pública y la demanda local que se manifiesta en la carencia u obsolescencia de planes de desarrollo territorial, en el nivel de la gestión, y un escaso nivel de participación de los municipios en instancias de trabajo en equipo.

Descripción general del diseño del programa

El Programa de Fortalecimiento de la Gestión Subnacional busca mejorar la calidad de la prestación de servicios y productos que ofrecen los Municipios a la comunidad, mediante acciones tendientes a modernizar la gestión municipal, acreditar los servicios municipales, implementar instrumentos de planificación territorial y capacitar a los funcionarios en un marco de política de capacitación basada en competencias y habilidades gerenciales.

Teniendo como antecesor el Proyecto PROFIM (Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal) Versión I y II, finalizado en 2004, y el Fondo de Gestión Municipal, entre 2005 y 2006; el programa experimenta notorios cambios y modificaciones en su diseño durante el

⁵ Procalidad, es una organización de estudios de mercado formada por GFK y la Universidad Adolfo Ibáñez que realiza encuestas semestrales con representatividad regional (V, RM y VIII) sobre satisfacción de consumidores en una muestra de 16.000 entrevistas. Ésta elabora un índice nacional de satisfacción de consumidores respecto al grado de satisfacción de los servicios prestados por veintitrés instituciones públicas y privadas,

⁶ La institucionalidad local obtiene una satisfacción global neta (diferencia entre satisfacción global e insatisfacción) de un 3,5%, mientras que el conjunto de los servicios evaluados alcanza un índice neto de 55,4%.

⁷ De acuerdo con el SINIM, en 2008, los niveles de profesionalización van desde un 0% (comunas de Tierra Amarilla, Olivar, Marchigüe, Guaitecas y Tortel) a 62% en San Pedro de Atacama. Las plantas municipales revelan diferencias extremas, con municipios de 5 funcionarios (O'Higgins) y otros cercanos a 2.000 (Santiago). La inversión en capacitación del recurso humano no supera el 1%, tanto si se considera en relación a los ingresos totales como sobre el gasto total en personal (0,97%).

cuatrienio de ejecución 2006-2009, con la incorporación y eliminación de componentes y subcomponentes. Ejemplo de ello es el apoyo en la actualización de los PADEM para los Departamentos de Educación Municipal durante el año 2008, y el programa FORMAGOL (Formación de Gobiernos Locales) que se inicia en 2006 y concluye en 2008.

La entidad responsable es la División de Municipalidades de la SUBDERE, a través del Departamento de Desarrollo Municipal y del Departamento de Finanzas Municipales, los cuales colaboran directamente en la selección de las municipalidades, facilitan y coordinan la instalación del programa en los municipios, supervisan la documentación administrativa y contable asociada al desarrollo de los proyectos y asisten técnicamente a las municipalidades. Los municipios, como principales beneficiarios, son responsables de la detección de necesidades de sus comunidades; de la selección de los grupos objetivos de intervención; y actúan como contrapartes de las unidades ejecutoras representadas por empresas consultoras, universidades, fundaciones y ONGs.

Objetivos del programa

Fin: Contribuir a la generación de un municipio moderno⁸ orientado al ciudadano

Propósito: Los Municipios mejoran la calidad de prestación de sus servicios y productos a la comunidad

Los bienes y servicios provistos por el Programa son:

Componente 1: Servicios de apoyo a la gestión municipal en materia de RRHH, administración financiera y uso de tecnologías

- ***Subcomponente 1.1: Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SNCM).*** Los bienes y servicios que entrega son: promoción para la instalación de una política municipal de recursos humanos; capacitación en perfiles ocupacionales municipales, contabilidad gubernamental, patentes municipales y control y auditorías; formación especializada en áreas estratégicas municipales; desarrollo de iniciativas municipales de capacitación; sistemas regionales complementarios de capacitación y perfeccionamiento para funcionarios(as) municipales; talleres, seminarios y cursos con la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM); gestión del conocimiento, seminarios y temas emergentes. Su producción es responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva del SNCM.
- ***Subcomponente 1.2: Sistema de apoyo a la acreditación para el mejoramiento continuo de los servicios municipales.*** Diseñado en conjunto por la SUBDERE, ACHM y el Centro Nacional de Productividad y Calidad (ChileCalidad); está destinado a mejorar la calidad de los servicios municipales, fortalecer la capacidad de gestión e instalar una cultura de mejoramiento continuo de los procesos de gestión. Mediante convenio entre la SUBDERE y los municipios interesados, se financian profesionales que asisten en el Modelo de Gestión de Calidad y en la metodología de Planes de Mejora.
- ***Subcomponente 1.3: Incorporación de nuevas tecnologías de la información (T.I.).*** Busca instalar una Ventanilla de Trámites Municipales (VTM) para poner a disposición

⁸ Para la SUBDERE la modernización municipal se entiende como un proceso de mejoramiento continuo de los procesos estratégicos de la gestión municipal, “enfocado al ciudadano”, con la finalidad de entregar servicios de calidad a la ciudadanía en el marco de una amplia participación social, transparencia, rendición de cuentas y equidad socio territorial. Contempla, además, otro principio complementario a desarrollar un estilo de gestión enfocado en resultados; y es la “descentralización del sistema político – administrativo”, que se expresa mediante la conformación de una institucionalidad local potenciada con nuevas competencias traspasadas del aparato sectorial y con un esquema de gestión socio-territorial, que permita hacer más participativas las decisiones al ciudadanizar las políticas públicas.

de los ciudadanos una herramienta Web, capaz de entregar la información de un trámite municipal y de realizar un conjunto de trámites.

- **Subcomponente 1.4: Sistema de Información Financiera Municipal (SIFIM).** Con financiamiento del Banco Mundial, consiste en la instalación de una plataforma financiera contable, para los 345 Municipios y 10 corporaciones municipales, incluyendo a los servicios de Salud y Educación; destinada a fortalecer la administración financiera y facilitar el acceso a mayor y mejor información. Contempla equipamiento informático y la implementación de redes eléctricas y de datos en los municipios.

Componente 2: Apoyo y asistencia técnica para mejorar procesos de inversión comunal

- **Subcomponente 2.1: Asesoría para la elaboración de proyectos de inversión comunal.** Busca generar capacidades, fortalecer la gestión interna y levantar cartera de proyectos en municipios que presentan bajos niveles de inversión y déficit en su gestión global. Se realiza a través de la contratación de consultorías externas para formular y evaluar técnica y económicamente las carteras de proyectos del municipio con recursos profesionales de la región correspondiente.
- **Subcomponente 2.2: Fortalecimiento de las asociaciones municipales.** Busca generar una instancia efectiva de articulación entre la oferta pública regional y la demanda local, capacitando a las asociaciones para la obtención de recursos y la gestión de iniciativas que contribuyan al desarrollo de sus territorios. Incluye servicios de capacitación, asistencia técnica, intercambio de buenas prácticas, y transferencia de recursos financieros hacia las asociaciones interesadas en participar en el financiamiento de proyectos tendientes a beneficiar grupos de comunas y territorios en forma asociativa.
- **Subcomponente 2.3: Fondo de innovación para la prestación de servicios sociales comunales.** Contribuye al financiamiento de iniciativas que fortalezcan la estructura municipal sobre la cual opera el sistema de protección social, potenciando y premiando la generación de iniciativas innovadoras e incorporando aquellas consideradas como Buenas Prácticas municipales en la instalación e implementación del sistema en su componente local.
- **Subcomponente 2.4: Apoyo al fortalecimiento de las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL).** Su objetivo es fortalecer las OMIL, de manera conjunta con SENCE, con herramientas de capacitación y competencias laborales, a fin de priorizar el seguro de cesantía, el programa de empleo joven y la generación de buenas prácticas en materia de colocación laboral y seguimiento. Asimismo, dota del equipamiento necesario para nivelar la desigualdad de funcionamiento entre ellas.

Componente 3: Incentivo a la planificación y participación ciudadana

- **Subcomponente 3.1: Fondo para la actualización de PLADECOS.** Se lleva a cabo mediante convenios con los Gobiernos Regionales y a través de empresas consultoras contratadas por el municipio, utilizando metodologías concordadas en conjunto con el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), los Gobiernos Regionales, la institucionalidad regional y los propios municipios beneficiarios.
- **Subcomponente 3.2: Apoyo a la instalación de Presupuestos Participativos y Cartas Ciudadanas.** Los Presupuestos Participativos tienen por objeto permitir que la comunidad en su conjunto, sea considerada en su derecho ciudadano de influir en la toma de decisiones respecto de una parte del presupuesto público local. Las Cartas Ciudadanas por su parte, proporcionan orientación y asistencia técnica a los municipios para promover y difundir los derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos respecto del Estado, la provisión de servicios y la forma de acceder a ellos.

Población objetivo

Considerando que la población potencial del programa corresponde a los 345 municipios del país; a nivel de cada componente y subcomponente, la población objetivo presenta variaciones debido a la focalización que se aplica y, que en términos generales, considera la alta vulnerabilidad socioeconómica de los municipios, la alta dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) y la dotación de personal municipal con bajo nivel de profesionalización, incorpora además, en dos de los subcomponentes, las asociaciones municipales existentes. El detalle de población objetivo y sus respectivos criterios de focalización, se presentan en el Cuadro 2 ubicado en el apartado “Eficacia y calidad” de esta minuta.

2. Resultados de la evaluación

Diseño

- El problema global que dio origen al programa se encuentra bien identificado, siendo el propósito del programa (mejorar la calidad de prestación de sus servicios y productos a la comunidad) una respuesta a la identificación del problema, el cual está justificado por la baja satisfacción neta de la ciudadanía respecto a los servicios municipales (3,5%), según la Encuesta de Procalidad del año 2006.
- En la determinación del problema se identifican diferencias en las capacidades de los municipios para autogestionarse, lo que afecta directamente la calidad en la entrega de los servicios. De esta manera, los componentes del programa buscan lograr el propósito a través del mejoramiento de la gestión municipal en diversos aspectos, lo cual se considera correcto, pues el mejoramiento de la gestión de los municipios permitirá una mejora en la calidad de los servicios.
- Si bien existe una definición técnica de las poblaciones objetivos y en la mayoría de los casos una cuantificación de los municipios que conforman dichas poblaciones, éstas no han sido definidas a partir de la identificación de un problema o brecha que busca resolver cada uno de los subcomponentes, sino a criterios de focalización arbitrarios. Lo anterior no permite definir metas y plazos del programa de manera correcta, que consideren las poblaciones objetivos de cada subcomponentes de acuerdo a sus necesidades o brechas.
- Todos los componentes aportan al propósito, no obstante, se estima que la mejora en la calidad de los servicios municipales no es siempre inmediata con la ejecución de todos los componentes identificados; existen distintos tiempos para obtener resultados a nivel de propósito para cada variable intervenida, pues existen subcomponentes que abordan directamente la calidad de un servicio municipal y otros que abordan un problema de gestión que afectará la entrega de un servicio de calidad.
- A nivel conceptual puede concluirse que existe relación de causa-efecto entre los 3 componentes, el propósito y el fin, tal como están definidos en la actualidad. Entre el logro del propósito y del fin, la relación es clara: una mejoría en la calidad de los servicios municipales hacia la comunidad contribuye al logro de un municipio moderno, entendiendo “Moderno” como el municipio centrado en entregar mejores servicios a la ciudadanía y con descentralización del sistema público administrativo. De esta manera, es posible validar la lógica vertical de la matriz lógica presentada en esta evaluación.

- No se valida en su totalidad la lógica horizontal de la matriz, específicamente debido a la falta de indicadores de eficacia a nivel de propósito que permitan evaluar el cumplimiento del propósito del programa; así como la insuficiencia de indicadores que permitan evaluar el de sus componentes en todas las dimensiones y ámbitos de control, además de la incorporación de indicadores de género para los componentes que lo requieren. En el caso de los indicadores de propósito, es necesario contar con indicadores que den cuenta de la forma en que los municipios han mejorado la calidad de prestación de sus servicios, por ejemplo, el “grado de satisfacción global respecto a los municipios” resultante de la encuesta Procalidad.
- Al analizar la evolución del programa, considerando los programas que lo anteceden (PROFIM I y II, y Fondo de Gestión Municipal), se evalúan positivamente las reformulaciones y cambios que ha tenido por cuanto ha significado una tendencia hacia el mejoramiento de la gestión de los municipios. El diseño actual plantea buscar el mejoramiento de la calidad de los servicios a la comunidad, con instrumentos más enfocados a este aspecto como el modelo de gestión de calidad, modificando las visiones iniciales (PROFIM), que partieron con la lógica de proveer recursos materiales y equipamiento mínimo a los municipios.
- La ejecución del programa en su diseño actual, a partir del año 2006, ha sido dinámica, con el ingreso y salida de componentes; situación que ha estado carente de un diagnóstico y evaluación formal de los resultados, que justifiquen su inclusión o supresión. Ello demuestra poca planificación de mediano y largo plazo a nivel de cada componente, para incorporar a los municipios según el logro sucesivo de ciertos niveles de gestión o calidad en los servicios. El siguiente cuadro identifica los diferentes subcomponentes del programa con el respectivo número de municipios atendidos anualmente; la diferencia de coloración permite identificar el inicio y duración de cada subcomponente reflejando el mencionado dinamismo de ejecución.

CUADRO 1: NÚMERO DE MUNICIPIOS PARTICIPANTES POR AÑO SEGÚN SUBCOMPONENTES.
PERÍODO 2006-2009

Sub componentes	2006	2007	2008	2009
1.1 Sistema Nacional de Capacitación Municipal			317	344
1.2 Sistema de apoyo a la acreditación de servicios municipales	4	8	27	35
1.3 Incorporación de nuevas tecnologías de información			57	84
1.4 SIFIM				
2.1 Asesoría elaboración de proyectos de inversión comunal				28
2.2 Fortalecimiento de Asociaciones Municipales			225	195
2.3 Fondo de Innovación en Gestión Servicios Sociales			32	27
2.4 Fortalecimiento de OMIL				47
3.1 Actualización de PLADECOS		53	33	31
3.2 Cartas Ciudadanas y Presupuestos Participativos		36	90	66
Actualización PADEM 1\		44	57	
FORMAGOL 1\, 2\				

Fuente: Elaboración propia en base a Estudio Complementario realizado en el marco de esta evaluación, cuyo objetivo es la recolección, sistematización y análisis de la información generada por el programa.

1\ Corresponden a subcomponentes que no forman parte del actual diseño del programa.

2\ Se trabajó con una muestra de 19 municipios de 3 regiones diferentes.

Organización y gestión

- La estructura organizacional que se ha dado al programa para producir los componentes, es adecuada en términos de roles, división de funciones y responsabilidades asignadas a cada unidad⁹.
- El personal del programa está directamente involucrado con los beneficiarios directos (municipios y asociaciones municipales) en labores de asistencia técnica y apoyo administrativo y operacional de los subcomponentes ejecutados, e interactúa con los distintos niveles territoriales de gobierno.
- El programa cuenta con una Unidad de Control de Gestión que administra distintos tipos de informe de seguimiento¹⁰, soportados en sistemas informáticos que registran información de cada uno de los cuales se derivan indicadores de gestión del programa global. A pesar de la existencia de dicha información, no existen evidencias que ésta sea utilizada de manera sistemática para la toma de decisiones.

Eficacia y calidad

- No existen metas formales en el programa, sino más bien un número de municipios con los que se espera trabajar que se define según los recursos disponibles, y las voluntades de las autoridades locales, más que la definición técnica de las poblaciones objetivo. Para el año 2009 la matriz lógica consideró metas a lograr, las cuales en la mayoría no se lograron o bien se superaron sobre el 100%, lo que indica una deficiente definición de las metas.
- Entre los años 2008 y 2009, la totalidad de los 345 municipios del país participó en al menos un producto del programa. No obstante, esto no implica una adecuada cobertura, pues las calidades en la prestación de los servicios y los niveles de gestión de los municipios a nivel nacional presentan una fuerte heterogeneidad, debiéndose evaluar la cobertura del programa y sus resultados en forma particular para cada subcomponente, respecto a los municipios que requieren recibir los apoyos (poblaciones objetivo) según las diferentes necesidades. De esta manera, no es posible cuantificar y evaluar la

⁹ El Departamento de Desarrollo Municipal, a cargo de las funciones de coordinación, administración y apoyo técnico, están dirigidos por un Jefe de Departamento de quien dependen las tres áreas. La dotación del Departamento es de 42 personas, conformado por un Jefe de Departamento, 4 Jefes de Unidad, 34 profesionales y 3 secretarías. Estos funcionarios están contratados bajo la modalidad de planta (3), contrata (27) y honorarios (12). La función de coordinación radica en la jefatura del Departamento y jefes de Unidades, los cuales están encargados de la asignación de responsabilidades en los distintos niveles funcionales: Secretarías (3), Control de Gestión del Programas y las Unidades que identifican los distintos subcomponentes. El Departamento de Finanzas Municipales, a cargo de uno de los subcomponentes (el Sistema de Información Financiera Municipal) está dirigido por un Jefe de Departamento de quien dependen 4 Unidades: Análisis Financiero, Calidad de la Gestión Municipal, Inversión Local e Información Municipal los cuales disponen de un staff de asesores. La dotación del Departamento de Finanzas Municipales es de 35 funcionarios: 1 Jefe de Departamento, 4 Jefes de Unidad, 26 Profesionales y 4 Secretarías.

¹⁰ Entre los informes de seguimiento interno, destacan los siguientes:

- Selección paramétrica: consistente en una base de datos con información sobre el total de proyectos realizados con información por región, por método de adquisición y por estado (programado, licitado, ejecutado, terminado, suspendido).
- Número y monto por trimestre: cantidad y monto de proyectos por mes y año. Se puede consultar por región, por método de adquisición y por módulo de fortalecimiento.
- Estado de proyectos por región: cuadro síntesis de proyectos programados, licitados, ejecutados y terminados por región.
- Estado de proyectos por módulo: cuadro síntesis de proyectos programados, licitados, ejecutados y terminados por módulo de fortalecimiento.
- Estado de proyectos por método: cuadro síntesis de proyectos programados, licitados, ejecutados y terminados por método de adquisición.
- Selección múltiple: permite obtener información de proyectos por los distintos criterios antes mencionados
- Selección fecha de término: permite obtener información de proyectos según fecha de término.

reducción de las diferentes brechas en la calidad de prestación de servicios o de la gestión municipal. El siguiente cuadro permite visualizar esta realidad, pues compara las poblaciones objetivos de cada subcomponente con el respectivo criterio de focalización y los beneficiarios efectivos.

CUADRO 2: POBLACIÓN OBJETIVO, BENEFICIARIOS EFECTIVOS Y CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN POR SUBCOMPONENTE. PERÍODO 2006-2009

COMPONENTE Y SUBCOMPONENTES	POBLACIÓN OBJETIVO	BENEFICIARIOS EFECTIVOS	CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN
COMPONENTE 1: Servicios de Apoyo a la gestión municipal en materia de RRHH, administración financiera y uso de tecnologías			
<i>Subcomponente 1.1: Sistema Nacional de Capacitación Municipal</i>	Funcionarios municipales de todo el país: 57.986 ¹¹	<u>2008-2009</u> 16.719 capacitaciones a funcionarios de todos los municipios de Chile.	La amplia variedad de cursos y talleres abarcó a todos los estamentos de las municipalidades.
<i>Subcomponente 1.2: Sistema de apoyo a la acreditación de Servicios Municipales</i>	Todos los municipios del país (en la medida que ninguno incorpora modelo de entrega de servicios de excelencia y planes de automejora).	<u>2006-2009</u> 35 municipios	Municipios localizados entre regiones de Atacama y Los Lagos (exclusión de regiones extremas por la dificultad de contratar consultores). Durante el año 2008 se incorporaron municipios en condiciones sobre el promedio ¹² . Aprobación de los alcaldes para ingresar.
<i>Subcomponente 1.3: Incorporación de Nuevas Tecnologías de la Información</i>	276 municipios. No poseen un sistema incorporado de trámites online (SINIM 2008)	<u>2008-2009</u> 126 municipios que mantienen convenios vigentes.	Carencia de sistemas informáticos
<i>Subcomponente 1.4: Sistema de información Financiera Municipal</i>	345 municipios	120 municipios y 10 corporaciones municipales con convenio vigente (aún no comienza su ejecución)	Carencia de Sistema Financiero Contable en Municipalidades y Corporaciones Municipales.
COMPONENTE 2: Apoyo y asistencia técnica para mejorar procesos de inversión comunal			
<i>Subcomponente 2.1: Asesoría para la elaboración de proyectos de inversión comunal</i>	56 municipios	<u>2009</u> 46 Municipios con bajos niveles de inversión.	Municipios con alta dependencia del FCM (mayor al 70%); elevado índice de pobreza; baja inversión; bajo nivel de profesionalización del personal.
<i>Subcomponente 2.2: Fortalecimiento de las Asociaciones Municipales</i>	Asociaciones municipales constituidas legalmente (48 asociaciones)	<u>2008-2009</u> Asociaciones municipales que envían proyectos (con mayor actividad se identifican 30)	No existe criterio de focalización explícito.
<i>Subcomponente 2.3: Fondo de Innovación para la prestación de servicios sociales comunales</i>	Etapa 1 (2008): 128 comunas Etapa 2 (2009): 183 comunas	<u>2008-2009</u> 59 proyectos de innovación de municipios que cumplieron los requisitos año a año	Etapa 1 (2008): municipios tipo ¹³ 3 y 4, más las 10 comunas más pobres. Etapa 2 (2009): municipios tipo 1, 2 y 3, más los incorporados en Programa Apoyo Acreditación de Servicios Municipales
<i>Subcomponente 2.4: Apoyo al Fortalecimiento de las OMIL</i>	278 municipios que poseen OMIL.	<u>2009</u> 47 municipios que presentaron mayor nivel de precariedad.	Catastro SENCE, de la precariedad de las OMIL, en 2009 priorizaron 78 municipios con deficiencia tecnológica.
COMPONENTE 3: Incentivo a la Planificación y Participación Ciudadana			
<i>Subcomponente 3.1: Fondo para la actualización de PLADECOS</i>	116 municipios	<u>2007-2009</u> 106 municipios	No cuentan con PLADECOS vigentes. Población comunal: menor a 30.000 habitantes. Dependencia financiera del FCM

¹¹ Datos del SINIM para el año 2008, con el total de funcionarios con régimen de planta, a contrata, a honorarios por el municipio, y honorarios ligados a programas externos.

¹² Al menos 10 profesionales en la dotación permanente de funcionarios (planta o contrata), y una dotación de entre 50 y 300 funcionarios (incluido personal a honorarios).

¹³ En base a SUBDERE (2006): Índice para el reconocimiento de la diversidad comunal-municipal. "Tipología: Herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal-municipal". Ministerio del Interior, 2005

Valores promedio de variables por Grupo

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo de Excepción (E)
Nº de municipios del grupo	43	56	50	74	42	50	16	4
Población total (Censo 2002)	2.621	7.400	12.287	20.324	40.681	112.825	273.730	163.265
FCM/Ingresos propios (%) (SINIM 2003)	86%	76%	71%	66%	59%	42%	39%	3%
Población rural (%) (Censo 2002)	74%	52%	50%	39%	29%	6%	1%	0%

			mayor a 45%. Total de funcionarios: menor a 60. Profesionalización del personal menor a 35%.
<i>Subcomponente 3.2: Apoyo a la instalación de Presupuestos Participativos y Cartas Ciudadanas</i>	En ambos casos, la población potencial representa el conjunto de municipios del país (345).	2007-2009 Presupuestos participativos: 110 Cartas ciudadanas: 37	Cartas ciudadanas: aceptan participar del subcomponente; asisten a talleres planificados; focalizados por dependencia del FCM, % profesionales y nivel de pobreza.

Fuente: Elaboración propia en base a Estudio Complementario realizado en el marco de esta evaluación, cuyo objetivo es la recolección, sistematización y análisis de la información generada por el programa.

- No es posible realizar una evaluación del cumplimiento del objetivo a nivel de propósito debido a que no se cuenta con los indicadores cuantificados que midan el grado de mejora en la calidad de los servicios municipales y productos hacia la comunidad, que considere la definición de brechas y antecedentes diagnósticos entre la situación actual y lo esperado o identificado como nivel mínimo para los distintos servicios municipales o ámbitos de gestión municipal.
- Los criterios de focalización no se cumplen completamente en los Subcomponentes 2.1: Asesoría para la elaboración de proyectos de inversión comunal; y 3.1: Fondo para la actualización de PLADDECOS, encontrándose municipios que participaron en dichos Subcomponentes pero que no cumplían todos los requisitos definidos, no llegando a los municipios que se desean atender, con deficientes resultados en la focalización práctica.

Antecedentes financieros

La información presupuestaria muestra una evolución creciente entre el 2006 y el 2009, tanto en volumen de recursos como en el peso específico en relación a la institución. Este último varía de 0.51% en 2006, a 1.65% en 2009. En el mismo período, en términos absolutos varía de 2.021.867 (en miles de \$ año 2010) a 10.170.101 (en miles de \$ año 2010). En 2010, sin embargo, existe una baja considerable del Presupuesto del Programa 8.344.368 (en miles de \$ año 2010), y de la importancia relativa del mismo en relación a la institución, llegando a 1.19%.

El subtítulo presupuestario "inversión" es el que tiene el mayor peso presupuestario alcanzando el año 2009 un 71% de los recursos del Programa y siendo el que tuvo el mayor crecimiento en el período de un 869%. Esta evolución es positiva pues muestra que el programa ha sido capaz de administrar un crecimiento fuerte de la inversión sin tener que crecer en la misma proporción en gastos asociados a la administración. El crecimiento en la partida de personal es importante sin embargo al ser un tercio de lo que sucede en los recursos de inversión en el año 2009, se demuestra un salto importante en la administración eficiente de los recursos.

Eficiencia / Economía

- El Programa ha aumentado su presupuesto en forma global en más de un 400% y en el gasto total por componentes en más de un 700%; lo cual significa un aumento de actividad importante en la producción de los componentes.
- Los componentes y en especial los subcomponentes tienen una alta variación creciendo y decreciendo su participación en el gasto total del programa año a año, lo que no es usual en este tipo de programas que debe presentar una mejor planificación del gasto.

- El peso de los gastos administrativos¹⁴ ha disminuido desde un 49,5% a un 23,2% lo cual muestra una mejora de eficiencia importante en tan sólo 4 años. Esto se debe al importante crecimiento de los niveles de operación y un crecimiento mucho menor en los otros gastos que no son transferencias a los beneficiarios.
- Es muy difícil medir eficiencia y economía puesto que no se cuenta con datos en un período de tiempo mayor a dos años en la mayoría de los casos; esta situación puede ocultar problemas de exceso de costos, ineficiencias en el gasto y realización de actividades sin contar con indicadores que permitan tomar decisiones con base cuantificadas. Por otro lado, no ha sido fácil para la institución responsable identificar el gasto por subcomponente; muestra de ello es que, del total de gastos en la producción de componentes, existe un porcentaje, que varía de 33,3% en 2006 a 61,7% en 2008, que no ha podido ser asignado a un proceso de producción específico.

3. Justificación de la continuidad del programa

El programa responde a la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de los municipios, en especial los que cuentan con bajos niveles de ingreso, baja calificación del personal y grandes carencias en la población atendida por ellos. Bajo ese diagnóstico se justifican plenamente los objetivos del programa; sin embargo, dependiendo de la visión de cómo se resuelven los problemas, existen diversas formas de abordar estos objetivos y por lo tanto, de poner énfasis en unos aspectos más que en otros, lo cual genera cambios en los componentes. La autoridad actual ha señalado que le interesa promover una mejora en la capacidad financiera de los municipios poniendo énfasis en el control del gasto y en la búsqueda de otras fuentes de financiamiento. También ha señalado su gran conformidad con la promoción de la calidad en los municipios lo que le da una continuidad a ese componente; sin embargo se ha mostrado escéptica con respecto a temas de promoción de la participación. Esto refuerza el planteamiento anterior que señala una validación a nivel de fin y de propósito, sin embargo los énfasis de la actual administración pueden generar cambios en algunos componentes.

Independiente del enfoque que prive al diseñar los componentes del programa, es necesario, para obtener una mejor focalización, y por ende, mejores resultados, considerar una mayor y mejor articulación entre ellos. Esto hace referencia a rediseñar y/o crear componentes acordes a las distintas necesidades que presentan los municipios y a los distintos grados de desarrollo de gestión que presentan y que van alcanzando con la ayuda del programa.

4. Principales recomendaciones

Diseño

- Se debieran fundamentar con antecedentes diagnósticos cada uno de los problemas que los subcomponentes buscan solucionar. Mediante una evaluación formal de los resultados de los componentes se debe comprobar objetivamente su mejoramiento, justificando la mantención o supresión de los componentes en los años, considerando lo dinámico que ha sido el programa en este sentido.

¹⁴ Los gastos administrativos del programa fueron estimados durante la evaluación y su cálculo presenta limitaciones metodológicas.

- Se recomienda identificar las brechas existentes actualmente en los municipios respecto a las situaciones esperadas de calidad en los servicios municipales y de los ámbitos de gestión municipal. Adicionalmente se debiera establecer lo esperado respecto a la disminución de estas brechas. Para ello, debieran establecerse objetivamente, en primer lugar, cuáles son los servicios municipales más importantes y cuales los ámbitos de gestión municipal a considerar. Luego de esto, se debiera realizar una tipología de municipios que permita cuantificar las poblaciones objetivas que cuentan con brechas respecto a los servicios y ámbitos de gestión municipales, permitiendo definir las poblaciones objetivo, y definir metas y plazos para eliminar estas brechas.
- Se debieran definir los criterios de focalización de los subcomponentes considerando la tipología de municipios a definirse según las brechas identificada en la calidad de los servicios y la gestión municipal, siendo estrictos en la selección de los municipios a apoyar, de manera que se cumpla la focalización definida y se atienda a los que se determina como población objetivo.
- La definición de los componentes debiera considerar la interacción y articulación entre ellos, considerando que los municipios a atender reciban lo que necesitan según su grado de desarrollo. Esto significa que sean incorporados en un componente determinado en un año, pasando a otro componente en otro año, según el logro sucesivo de cierto nivel de gestión o calidad en los servicios, apoyando un mejoramiento continuo y no puntual de los municipios. Este rol articulador podría ser cumplido, por ejemplo, por el Sistema de Apoyo a la Acreditación.
- Considerando que los subcomponentes requieren distintos tiempos para obtener los resultados a nivel de propósito, se recomienda separar el programa en dos: uno que busque directamente mejorar la calidad de los servicios municipales y otro que solucione los problemas de gestión y autogestión municipal que son la base para conseguir posteriormente una mejora en los servicios municipales. Lo anterior permitiría medir en forma separada el cumplimiento de ambos objetivos para poder evaluar el resultado del programa en el corto y mediano plazo. Esto significaría revisar las definiciones estratégicas del (los) programa (s) (fin, propósito y componentes).
- Revisar la matriz lógica con el fin de incorporar indicadores relevantes para evaluar todas las dimensiones de evaluación (eficacia, calidad, eficiencia y economía) y los ámbitos de control (procesos, productos y resultados), e incorporar la variable género cuando corresponda. Se debiera analizar y consensuar los indicadores suficientes y pertinentes que entreguen información para el seguimiento y evaluación del Programa, a partir de los indicadores recomendados a nivel de diseño en la evaluación.

Organización y gestión

- En relación a la organización y gestión del Programa, se recomienda el reforzamiento de las áreas Satisfacción del Cliente o Beneficiario con la nominación específica de un profesional ad hoc y el área de participación ciudadana, para mejorar la accountability de los distintos componentes y subcomponentes.
- Se requiere realizar un análisis muy detallado sobre los gastos administrativos pues pueden estar considerando gastos que no son propios de administración sino que constituyen también transferencias. La misma recomendación se aplica a la asignación del gasto por componentes y subcomponentes.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

AGOSTO 2010



GOBIERNO DE
CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBSECRETARÍA DE
DESARROLLO REGIONAL
Y ADMINISTRATIVO

Santiago, 30 de agosto de 2010

Señora

ROSSANA COSTA

Directora de Presupuestos

Presente

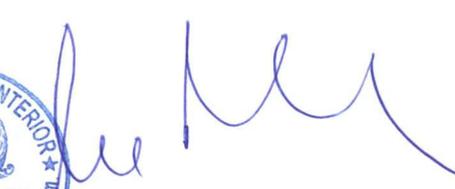
**Ref.: Respuesta Institucional a Informe
Final de Evaluación de Programas
Gubernamentales, Programa 02
Fortalecimiento de la Gestión Subnacional**

En el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales efectuada al Programa 02 de Fortalecimiento de la Gestión Subnacional, que administra esta Subsecretaría. Tengo a bien, enviar a usted la respuesta Institucional al Informe Final, realizado por los evaluadores, la cual contiene nuestra opinión y consideraciones respecto del proceso de evaluación y resultados del mismo.

Aprovecho esta oportunidad de agradecer a usted el trabajo realizado por el Panel de Expertos, que junto a la colaboración de esta Institución, permitió la realización de este estudio, cuyos hallazgos y resultados, sin duda nos ayudarán a una mejor gestión y buen uso de los recursos públicos.

Sin otro particular, le saluda atentamente,




MIGUEL FLORES VARGAS

Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Morandé 115 / Piso 7, 10, 11, 12 / Santiago de Chile / Teléfono (56-2) 6363600 / www.subdere.gov.cl

ERT

MCM



GOBIERNO DE
CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBDERE

COMENTARIOS Y OBSERVACIONES A INFORME FINAL EVALUACIÓN DE PROGRAMAS
GUBERNAMENTALES, PROGRAMA FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN SUBNACIONAL
INSTITUCIÓN RESPONSABLE: MINISTERIO DEL INTERIOR SUBSECRETARÍA DE
DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (SUBDERE)
DIVISIÓN DE MUNICIPALIDADES

AGOSTO 2010

Handwritten signature and initials in blue ink.

OBSERVACIONES AL INFORME FINAL EVALUACIÓN EPG DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO A LA GESTIÓN SUBNACIONAL (SUBDERE)

En lo que respecta a las consideraciones de la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, sobre la Evaluación de Programas Gubernamentales realizado al Programa 02 de Fortalecimiento de la Gestión Subnacional, efectuada por el Panel de Expertos, en el marco del Protocolo de Acuerdo firmado entre la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y el Congreso Nacional, con motivo de la tramitación del Presupuesto del año 2010, se señala lo siguiente:

En términos generales, se destaca la conclusión del Panel de Evaluación, en lo que se refiere a la continuidad del Programa. Sin embargo se considera necesario señalar, que dados los nuevos lineamientos políticos y coyunturas, como el pasado terremoto del 27 de febrero, la autoridad está realizando redefiniciones y ajustes que han ido cambiando la estructura evaluada de dicho Programa. En este sentido, como ejemplo de dichas modificaciones se cuenta la supresión del Subcomponente 2.3 Fondo para la Innovación de Servicios Sociales y del Subcomponente 2.4 Apoyo al Fortalecimiento de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral OMIL. Dichos Subcomponentes serán reemplazados por otros nuevos, los cuales se encuentran en etapa de planificación, para iniciar su implementación durante el año 2011.

En lo que respecta a las observaciones y recomendaciones del Panel, se considera que la mayoría de éstas son apropiadas y significan un aporte a la gestión del Programa. Sin embargo, existen otras que requieren mayor explicación y análisis.

1. En lo que respecta a la recomendación que señala la necesidad de *establecer objetivamente cuales son los servicios municipales más importantes y los ámbitos de gestión municipal a considerarse*; en cada programa. Es necesario dejar de manifiesto que los dichos servicios y ámbitos de gestión, son relativos y varían de una municipalidad a otra, dado fundamentalmente al carácter heterogéneo de estas y de su entorno.

MEM

2. En lo que respecta a la recomendación de *realizar tipología de municipios que permita cuantificar las poblaciones objetivo que cuentan con brechas respecto de los servicios y ámbitos de gestión municipal*, se debe señalar que la División de Municipalidades, desde el año 2009 ha venido desarrollando una Propuesta de Tipología Comunal para la Provisión de Servicios Municipales, la cual busca principalmente generar información especializada en torno a mejorar los estándares de calidad de los servicios municipales y promover una gestión orientada a resultados. Esto sin dudas, colaborará con el objetivo de identificar una línea base, que permita definir de manera adecuada la población objetivo a intervenir, acciones a ejecutar, metas, indicadores y plazos para estas acciones. De esta forma ayudará a cuantificar el impacto del Programa en la disminución de dichas brechas.
3. Se considera pertinente la observación que dice relación con *fundamentar en base a antecedentes de diagnóstico cada uno de los problemas (u otros) que los subcomponentes buscan solucionar, con una evaluación formal de los resultados de los componentes con el fin de comprobar objetivamente su mejoramiento justificando la mantención o supresión de los componentes en los años, considerando lo dinámico que ha sido el programa en este sentido*. En este sentido cabe señalar que se está preparando un instrumento de Diagnóstico que será aplicado a todas las municipalidades del país y que permitirá contar con una línea base respecto de los niveles de gestión municipal.
4. Se considera apropiada la recomendación de incorporar una matriz consensuada de indicadores relevantes, suficientes y pertinentes, que permita evaluar todas las dimensiones, es decir, eficacia, calidad, eficiencia y economía.
5. Se solicita aclarar la observación de eficiencia y economía que señala: *“se requiere realizar un análisis muy detallado sobre los gastos administrativos pues pueden estar considerando gastos que no son propios de administración sino que constituyen también transferencias”*, la necesidad de aclarar este, se

da toda vez que los recursos girados a los municipios son por la vía de transferencias, esto en Partida 05, Capítulo 05, Programa 02, Subtítulo 24: Transferencias Corrientes.

6. En lo que se refiere a la organización y gestión del Programa, se solicita aclarar con el Panel, la recomendación que señala la necesidad de que la Institución considere en su cuadro ejecutivo un profesional exclusivamente encargado de la *"Satisfacción al Cliente"* a fin de evaluar permanentemente el nivel y el grado de satisfacción de los beneficiarios por productos y servicios proporcionados por el Programa. Así también como la que dice relación con la designación de un cargo específico para coordinar con otros programas de carácter regional y sectorial, a fin de coordinar, *"sinergiar"* y apalancar recursos dentro del nivel municipal. En este sentido, se considera que dichas funciones son de competencia del Jefe de División, de los Jefes de Departamento y Jefes de Unidad o Programas.

7. Se considera importante analizar junto al Panel la recomendación que dice relación con *separar el Programa 02 en dos: uno que busque directamente mejorar la calidad de los servicios municipales y otro que solucione los problemas de gestión y autogestión municipal*. Es necesario definir los alcances de dicha recomendación y determinar a su vez las dificultades en términos de articulación y *"sinergia"* entre componentes. Se considera en primer lugar, que mejorar la calidad de los servicios municipales como el apuntar a mejorar los problemas de gestión y autogestión municipal contribuyen al mismo fin, que es mejorar la calidad de servicio que se presta a la ciudadanía. Por otro lado, el separar el Programa en dos afectará a la articulación y sinergia de los subcomponentes, dificultando la comunicación entre éstos.

ERT

MCM