



**RESUMEN EJECUTIVO
ESTUDIO “EFECTOS EN LA GESTIÓN Y FINANZAS
MUNICIPALES DEL TRASPASO DE PROGRAMAS Y/O
FUNCIONES A LOS MUNICIPIOS”**

OCTUBRE 2007



Presentación

La Reforma Municipal es parte del esfuerzo nacional por la modernización del Estado, la mayor eficiencia de las políticas públicas y la democratización sustantiva del espacio local. Pone el foco en la institucionalidad municipal, de modo tal de adecuar su estructura, resolver sus dificultades financieras y mejorar el vínculo del municipio con la comunidad; pero se preocupa también de la contribución del municipio al desarrollo, en la medida en que entiende que dada su privilegiada posición de cercanía a los habitantes del territorio, el municipio está llamado a liderar y promover los procesos de articulación de iniciativas tendientes al desarrollo local.

En el marco de la Reforma, se plantea un proceso de traspaso de competencias al nivel local, para lo cual se considera como insumo relevante el análisis de las características e impactos que han tenido programas diseñados y co-financiados por el nivel central, pero ejecutados por el nivel local. Cómo han enfrentado las municipalidades estos programas ejecutados bajo la modalidad de convenios o de proyectos, con dependencia administrativa municipal, pero dependencia técnica sectorial, constituye un fenómeno que puede arrojar luces para un eventual traspaso de funciones a los municipios. En ese marco, el estudio cuyos resultados se presentan a continuación, responde a la necesidad de contar con información respecto de los efectos que dichos programas han tenido en la gestión municipal, tanto financiera como organizacional. El estudio fue realizado por el Programa de Políticas Públicas de la Universidad Católica entre los meses de mayo y octubre del 2007 y abordó una muestra de 16 comunas urbanas y rurales de 8 regiones del norte, centro y sur del país.



1. Objetivos del estudio

El estudio tuvo como *objetivo general* “Conocer el proceso de transferencia de programas y/o funciones desde el nivel central del Estado a los municipios, determinando su impacto en las municipalidades en términos financieros y organizacionales”¹.

Sus *objetivos específicos* fueron los siguientes:

- a) Describir diferentes procesos de traspaso de programas y/o funciones al nivel local.
- b) Establecer el impacto financiero y organizacional en los municipios, del traspaso de programas y/o funciones.
- c) Identificar buenas prácticas de traspaso de programas y/o funciones al nivel municipal, caracterizando los elementos clave para el logro de prácticas virtuosas y efectos positivos en la gestión municipal.
- d) Identificar los principales nudos críticos de los procesos de traspaso de programas y/o funciones a los municipios, en términos de la generación de dificultades de gestión o del logro de resultados deficientes, así como de los eventuales obstáculos en el proceso de administración técnico-política.
- e) Elaborar propuestas para el traspaso sustentable de funciones y /o programas al nivel local, con el objetivo de reducir sus eventuales impactos negativos en la gestión municipal.

2. Metodología

Se seleccionaron 16 municipios a lo largo del país en forma aleatoria considerando municipios urbanos y rurales de las zonas norte, centro y sur del país. Asimismo, se seleccionaron 8 programas ejecutados en el nivel local, con diferentes modalidades de relación con los servicios públicos o ministerios que los generaron.

Los programas seleccionados corresponden a iniciativas ejecutadas mediante *Convenio*: Programa Puente, Comuna Segura, Previene, OMIL (Oficina Municipal de Intermediación Laboral); o bien a través de *Proyectos*: OPD (Oficina de protección de Derechos de la Infancia), PMJH (Programa de mejoramiento de la Empleabilidad de las Mujeres Jefas de Hogar); PRODESAL (Programa de Desarrollo Local), FSV (Fondo Solidario de Vivienda).

En el caso de los *convenios*, la institución del nivel central define una política, elige los territorios o comunas en que se debe implementar e invita a los municipios a participar. Transfiere recursos condicionados a la municipalidad, con fuerte seguimiento y control. Les entrega un manual de instrucciones y caja de herramientas, materiales, plazos y metas.

En el caso de los *proyectos*, las instituciones del nivel central definen términos de referencia o bases de licitación y los municipios postulan con un proyecto propio.

El siguiente cuadro resume los municipios por región, tipo y programas estudiados en cada municipio. En promedio se seleccionó en cada municipio cuatro programas en ejecución durante el año 2006.

¹ Se habla de “programas y/o funciones” debido a que si bien en la mayoría de los casos estudiados se trata de **programas** públicos, diseñados y co-financiados desde el nivel central, y ejecutados en el nivel local, también se observan modalidades en las que se puede hablar más bien de una **función** que es ejecutada por el municipio, tal es el caso de la promoción del empleo, a través de la OMIL (Oficina Municipal de Intermediación Laboral) y el de viviendas sociales, a través de las Unidades de Vivienda Municipales y las recientemente creadas Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS).



Cuadro N°1: Muestra de municipios por región, tipo y programas estudiados.

Comuna	Región	Tipo	Programas							
			Omil	Prodesal	PMJH	OPD	Previene	Comuna Segura	Puente	FSV
Caldera	Atacama	Rural	*			*	*			*
Diego de Almagro	Atacama	Rural	*			*			*	*
La Serena	Coquimbo	Urbano		*			*	*		
Ovalle	Coquimbo	Urbano	*		*	*			*	
Andacollo	Coquimbo	Rural	*			*			*	
Talagante	Metropolitana	Urbano	*	*			*	*		
Renca	Metropolitana	Urbano	*				*	*	*	
Independencia	Metropolitana	Rural	*					*		*
Peñaflor	Metropolitana	Rural			*		*	*	*	
Quilpue	Valparaíso	Urbano	*	*			*		*	
Molina	Maule	Rural			*		*		*	
Coltauco	O'Higgins	Rural	*	*					*	*
Los Angeles	Bio-Bio	Urbano	*			*		*	*	
Contulmo	Bio-Bio	Rural	*	*					*	*
San Ignacio	Bio-Bio	Rural	*	*		*				*
Puerto Montt	Los Lagos	Urbano		*	*		*			*
Totales			12	7	4	6	8	6	10	7

El diseño metodológico contempló la utilización de técnicas de recolección cualitativas, junto con una ficha cuantitativa para recoger información financiera. Se recopiló información primaria y secundaria, mediante el análisis de los términos de referencia, bases técnicas y convenios como también la realización de entrevistas semi-estructuradas en los niveles centrales y locales de cada programa. En estas entrevistas se definieron los costos declarados en los diferentes convenios de colaboración y se compararon con la utilización real, de insumos y recursos humanos, reportada en cada uno de los municipios y programas encuestados. Adicionalmente se consultó sobre los cambios a la forma de trabajar que se generaron a partir de la nueva tarea a ejecutar.

Se entrevistó a los encargados nacionales de los 8 Programas estudiados, a los encargados comunales de los 16 municipios seleccionados y a sus superiores jerárquicos en los municipios, generalmente los directores de DIDECO.

3. Principales resultados

- En todos los programas estudiados, desde el nivel central se espera que el municipio aporte con infraestructura y equipamiento para la ejecución, sin embargo, en la práctica dicho aporte municipal es mayor al estimado por el nivel central.
- En general se separa la dependencia técnica (nivel central) de la administrativa (municipio), lo que hace difusa la responsabilidad por los resultados.
- Desde el nivel central se visualiza a los programas como una posibilidad de instalar temas emergentes en los municipios, a la vez que desde las municipalidades, se los aprecia como una forma de responder a necesidades locales que se enmarcan dentro de su ámbito de acción.
- El principal impacto organizacional es la sobrecarga de las DIDECO en relación a sus recursos humanos y financieros. Dicha dirección asume los nuevos programas sin contar con los recursos y capacidades suficientes, implicando un desgaste extra. Además, los programas implican una coordinación inter-departamental que sobrecarga a los funcionarios.
- El principal impacto financiero es que en la práctica los municipios gastan más de lo presupuestado en los convenios o proyectos respectivos. Los municipios no cuentan con un sistema de contabilidad para cada programa, por lo que se suele subestimar los costos de



ejecución de éstos. Reconstruyendo el costeo, se evidencia que los gastos en equipamiento, infraestructura y recursos humanos son mayores a los definidos como aporte municipal.

- Respecto a diferencias entre municipios urbanos y rurales, se constata que en general los municipios rurales ejecutan los programas con una proporción mayor de aportes del nivel central que los municipios urbanos.

3.1. Evaluación general de la ejecución de los programas

A pesar de las dificultades señaladas relativas a la sobrecarga organizacional y financiera, la mayoría de los entrevistados en los municipios califica como positivo el hecho de que los programas sean ejecutados por el nivel local. Las razones que se señalan son las siguientes:

- Mejora la cercanía del municipio con la gente.
- Posibilita responder con mayores recursos y capacidad de acción en el nivel local.
- Permite una mayor eficacia de la acción del Estado al trabajar a través de los municipios.
- Mejora la focalización, la identificación de los usuarios y la integralidad de la intervención.

Por su parte, en el nivel central, no obstante hay interés en avanzar más en este proceso de trabajo en conjunto, se manifiestan aprensiones sobre las capacidades técnicas (deficiencias de recursos humanos) y utilización política de los programas en el municipio (uso clientelar de las iniciativas).

3.2. Evaluación del Impacto organizacional

El impacto organizacional de la ejecución de los programas en el nivel local se abordó a partir de tres dimensiones: i) identificación de los funcionarios responsables de la ejecución; ii) ajustes institucionales realizados debido a la ejecución; y iii) relación entre el municipio y el nivel central.

El primer impacto general dice relación con la recarga de trabajo de las Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO), donde recae la mayoría de los programas. Ahí se observa una mayor carga de trabajo asociada a la dirección y coordinación de los mismos. En este último punto, la ejecución de los programas exige una mayor coordinación inter-departamental.

En cuanto a la *identificación* de los funcionarios, se aprecia que en general reconocen a los programas como iniciativas de dependencia municipal, pero con una participación importante del nivel central en cuanto a diseño, evaluación y control. En muchos casos, desde el municipio se considera a los funcionarios de los programas como no-municipales, lo que dificulta la coordinación con otras unidades.

Punto aparte son sus condiciones de trabajo, caracterizadas por el contrato a honorarios; esta es una de las razones que explican la alta rotación funcionaria observada en los casos estudiados.

En cuanto a los *ajustes institucionales*, por un lado se observa que los municipios hacen una estimación errónea de lo que implica la ejecución de los programas en términos de uso de infraestructura y equipamiento, y en la práctica se ven sobre-exigidos. El espacio físico y los computadores se declaran como insuficientes, dado que en general se comparten con otros programas o departamentos.

Por otra parte, los requerimientos de recursos financieros, humanos y capacitación también son subestimados en los convenios, frente a una realidad municipal que en promedio no cuenta con profesionales con las capacidades requeridas. Los casos más sensibles son los de Puente y OPD, dada la alta carga laboral y su especificidad temática.



Finalmente, respecto de la *relación entre el nivel central y el municipio*, se aprecia que la “doble dependencia” de los programas (administrativa del municipio y técnica del nivel central) deriva en que las responsabilidades sobre la implementación y resultados pueden aparecer difusas, pues no quedan del todo delimitados los ámbitos de responsabilidad de cada uno.

En síntesis, los programas tienen un alto impacto en la organización municipal, especialmente aquellos que consideran una mayor complejidad operativa (materias específicas, atención de público, trabajo en terreno, etc.), tales como OMIL, FSV, Previene.

3.3. Evaluación del Impacto financiero

El impacto financiero de la ejecución de los programas en el nivel local se abordó a través del conteo de los recursos involucrados en la ejecución de los programas, distinguiendo los recursos aportados por el nivel central, los comprometidos por el municipio y los recursos municipales no comprometidos, pero gastados en la práctica durante el año 2006².

La primera constatación es que los municipios no tienen sistemas contables para cada programa que ejecutan, sino que llevan la contabilidad global por centros de responsabilidad (departamentos), lo que en palabras simples significa que los municipios no saben cuánto les cuesta ejecutar cada programa en forma desagregada.

A partir de aquello, se realizó un ejercicio de construcción del presupuesto efectivamente gastado, a través de la aplicación de un cuestionario a los encargados municipales de cada programa, distinguiendo los gastos en infraestructura y equipamiento, materiales de oficina y publicidad, recursos humanos, transporte y otros gastos, lo que se comparó con lo señalado en los respectivos convenios de colaboración.

Como primer dato, se obtuvo que los municipios gastan en la práctica más que lo señalado en los convenios, especialmente en infraestructura y recursos humanos. Esto, porque hay gastos que no son considerados al momento inicial que sí tienen lugar durante la ejecución. El aporte del nivel central se enfoca casi en un 75% en recursos humanos, y la infraestructura y el equipamiento son asumidos primordialmente por los municipios en forma subestimada.

En términos generales, la totalidad de programas estudiados gastó más recursos que los comprometidos por el municipio y la institución del nivel central durante su ejecución 2006.

Cuadro N°2: % promedio de aportes del nivel central y municipal, por programa y tipo de municipio.

Programa	Municipios Urbanos			Municipios Rurales		
	Aporte nivel central	Aporte municipal comprometido	Otros aportes municipales	Aporte nivel central	Aporte municipal comprometido	Otros aportes municipales
OMIL	1%	67%	30%	0%	36%	63%
Comuna Segura	46%	37%	17%	56%	35%	10%
OPD	36%	9%	55%	70%	19%	11%
Previene	41%	20%	39%	48%	12%	36%
Prodesal	55%	10%	33%	41%	37%	21%
Puente	49%	25%	26%	20%	16%	65%
FSV	0%	23%	77%	0%	52%	48%

² En el inicio se buscaba construir series de tiempo financieras, pero la información disponible no lo permitió.



Se observa que los programas donde más aporte municipal hay es en OMIL y FSV, casos en los que en la práctica el nivel central establece las directrices técnicas, pero que en propiedad se desarrollan como ámbito propio del municipio. Se aprecian diferencias entre comunas urbanas y rurales, donde en las primeras para el caso de OPD y Comuna Segura existe menor aporte del nivel central que en las rurales. Asimismo, los programas con mayor aporte municipal no comprometido son OPD y FSV, mientras que en los municipios rurales estos corresponden a OMIL y Puente.

Los datos recabados permiten obtener una relación entre el costo total de implementar el programa y los diferentes aportes en recursos para ello. Los aportes entregados por los niveles centrales en las comunas urbanas corresponden en promedio entre el 36% y 55% de los costos totales reportados en la ejecución del programa, con la excepción de OMIL y Vivienda. Para el caso de las comunas rurales este aporte es más variable y fluctúa entre el 20% y 70%.

En términos de montos, se observan diferencias entre municipios urbanos y rurales. En el caso de los primeros, los programas con mayor gasto municipal son Puente, Previene y OPD, y los con mayor gasto municipal no comprometido son OPD y Vivienda, con cifras superiores a los \$15 millones. En los municipios rurales, los programas con mayor gasto municipal son Comuna Segura, Puente y Previene, y los con mayor gasto municipal no comprometido son Puente y Previene, con montos que bordean los \$15 millones.

Cuadro N°3: Monto de recursos utilizados en \$, por programa y tipo de municipio.

Programa	Municipios Urbanos			Municipios Rurales		
	Aporte nivel central	Aporte municipal comprometido	Otros aportes municipales	Aporte nivel central	Aporte municipal comprometido	Otros aportes municipales
OMIL	83.333	8.116.000	3.683.184	57.143	4.162.799	7.247.217
Comuna Segura	14.420.000	11.480.000	5.143.803	49.552.391	30.683.790	8.588.079
OPD	16.379.243	4.298.410	25.296.501	28.044.706	7.760.000	4.259.819
Previene	20.596.000	10.178.551	19.949.534	20.769.300	4.999.999	15.312.803
Prodesal	17.350.204	3.247.500	10.401.621	9.879.170	8.915.678	4.959.800
Puente	30.374.998	15.560.000	16.465.067	4.788.000	3.774.239	15.578.772
FSV	0	4.708.800	16.047.440	0	7.554.825	6.862.059

En cuanto a los ámbitos de gasto, el ítem general que presenta mayor variación entre lo comprometido y efectivamente gastado es la infraestructura y equipamiento, lo que se da en prácticamente todos los programas. El siguiente ítem con mayor aporte municipal sobre lo comprometido es transporte, aún cuando su monto relativo es considerablemente menor al anterior.

4. Nudos críticos en la ejecución local de programas nacionales

Los siguientes son aspectos críticos identificados en los procesos estudiados:

- Los municipios en general ejecutan un número importante de programas nacionales en forma paralela, lo que deriva en un efecto acumulativo que pone al límite sus capacidades de gestión, especialmente considerando que las DIDECO concentran los programas.
- Un aspecto que se indagó es la relación entre la ejecución de estos programas y los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO), en concreto, la relación entre los programas y las políticas locales. Se observa que los programas en sí mismos no son suficientes para instalar una política local, debido a que en algunos casos, cuando el programa no continúa, finalizan las acciones



municipales en el tema. Un tema central en este punto tiene que ver con los recursos aportados por el nivel central, pero también con las prioridades de la autoridad comunal.

- Se observa que los distintos programas implican diferentes capacidades técnicas, así como recursos asociados a infraestructura, equipamiento y transporte. Existen programas más complejos que otros, por su especificidad e impacto social, tales como el Programa Puente, OPD o Previene. En este punto, se aprecia que en dichos casos no basta con financiar un “administrador de programas”, sino que se requiere acompañar el convenio de un proceso de fortalecimiento institucional integral.

5. Buenas prácticas en la ejecución local de programas nacionales

Los siguientes son aspectos señalados por los entrevistados como elementos de buenas prácticas:

- Responsabilidades y labores bien definidas.
- Recursos humanos adecuados y con redes de apoyo en el nivel nacional (asistencia técnica).
- Consideración del municipio en la definición y características de los programas a ejecutar.

6. Recomendaciones para la ejecución local de programas nacionales

Las siguientes son recomendaciones para una adecuada ejecución local de los programas:

- Fortalecer a las DIDECO y capacitar a los equipos municipales para los desempeños específicos que implican los programas.
- Reconocer y aprovechar al máximo los conocimientos y habilidades mutuas, conjugando la *expertise* técnica del nivel central con la pertinencia de la mirada particular sobre la temática en la comuna, del nivel local.
- Potenciar una acción conjunta entre el municipio y el nivel central en todo el proceso y, por lo tanto, co-responsable de los resultados.
- Asegurar condiciones mínimas, tanto materiales como simbólicas para instalar e implementar los programas (recursos y capacidades técnicas)
- Sistematizar los costos/gastos asociados a la ejecución de cada programa, para un mejor ajuste de aportes de las partes y una mejor implementación.
- Explicitar las coordinaciones internas y extra-institucionales como un componente central de los programas que se traspasan.
- Considerar la heterogeneidad existente entre los municipios en lo que respecta a su capacidad burocrática.