



CENTRO DE
**POLÍTICAS
PÚBLICAS UC**

RESUMEN EJECUTIVO INFORME FINAL

ESTUDIO DESCENTRALIZACION REGIONAL Y MUNICIPAL

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

ENERO 2011



RESUMEN EJECUTIVO INFORME FINAL ESTUDIO DESCENTRALIZACIÓN FISCAL REGIONAL Y MUNICIPAL

El presente documento resume las propuestas y hallazgos más relevantes del estudio de descentralización fiscal local y regional, desarrollado por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica para la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

El informe se estructura en dos secciones: Informe Regional e Informe Municipal. Cada uno de ellos contiene un resumen de los productos definidos en el estudio y las conclusiones o propuestas de cada uno. Cabe mencionar que no se incluyen en este apartado referencias al marco teórico ni a la metodología utilizada, lo que se puede encontrar en los informes finales completos, al igual que los anexos.

Los documentos completos de cada reporte incorporan los resúmenes íntegros y este apartado sólo tiene como finalidad difundir los resultados más relevantes, sin embargo es necesario referirse a los informes completos, para comprender a cabalidad lo desarrollado y dimensionar las proyecciones, repercusiones e impactos que pudiera tener, en el ámbito de la descentralización regional y local, la posibilidad cierta de avanzar en la transferencia de los recursos identificados en el estudio.

RESUMEN EJECUTIVO – INFORME REGIONAL

La descentralización en nuestro país ha sido un proceso paulatino durante las últimas dos décadas. Actualmente, la región tiene una baja participación en la decisión de los recursos que el Estado invierte en su territorio, la que está circunscrita principalmente al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Reforzando lo anterior se tiene que la definición de presupuesto regional actualmente se encuentra poco clara, la cual se basa principalmente en una definición de presupuesto de los Gobiernos Regionales. Es por lo anterior que este estudio propone avanzar en la descentralización fiscal del país en distintos ámbitos:

1. Proponiendo una definición de presupuesto regional, basada en el marco legal, la literatura existente y la opinión experta;
2. Revisando los recursos asignados a programas, servicios y proyectos de inversión que su decisión podría hoy descentralizarse, pasando por la aprobación de los Consejos Regionales;
3. Proponiendo mecanismos de traspaso de los programas, servicios y recursos de inversión del punto anterior;
4. Midiendo el nivel de descentralización fiscal, a través de un índice de “Recursos de Decisión Regional”, donde se cuantifiquen los recursos que sean de aprobación regional;
5. Distinguiendo los mecanismos legales idóneos y requeridos para que esta propuesta se concrete.

1. En relación a la definición de presupuesto regional:

Se propone la siguiente definición de presupuesto regional: *“Se entiende como presupuesto regional todos aquellos recursos (inversión, programas y servicios) que son asignados a una región o a un territorio mayor a una comuna, que son de decisión de la región, es decir, que pasan por la aprobación del CORE. Ello contempla los ingresos propios de cada región, el presupuesto del GORE más: Provisiones, convenios de programación, IRAL, ISAR y aquellos recursos sectoriales que son de decisión del CORE y que poseen expresión territorial”.*

La definición del Presupuesto Regional corresponde a una conceptualización de tipo funcional que identifica componentes básicos, así como también rol de actores políticos.

El contar con un Presupuesto Regional resuelve algunos de los nudos críticos, pues permite realizar estimaciones de gastos, facilita la construcción del presupuesto y el diseño de herramientas de evaluación de gastos, favorece la coherencia entre el diseño de las estrategias de desarrollo y las proyecciones de inversión en el territorio, entre otras cosas.

Se destaca el rol protagónico de los CORE's, ya que se les identifica como tomadores de decisión, dándoles mayor participación en la asignación de recursos (inversión, programas y servicios).

Al otorgar al CORE mayor participación en la decisión, se da cumplimiento al principio de correspondencia. Esto implica mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.

2. En relación a los programas, servicios y proyectos de inversión descentralizables:

Para este caso se tomaron en consideración el total de recursos destinados a inversión, programas y servicios, y se excluyeron los recursos relacionados a:

- Funciones generales como defensa, justicia, seguridad pública, comercio internacional, relaciones exteriores, inmigración, entre otras, las que deben mantenerse **centralizadas**.
- Por criterio de eficiencia asignativa se dejaron fuera los **bienes públicos nacionales** (recursos que son de interés nacional y su impacto trasciende a una región).
- El último criterio de focalización es la función de **estabilización** (Política monetaria, dinero, banca; política fiscal, entre otros).

De los recursos restantes (potenciales a ser descentralizados) de **programas y servicios** se propone un clasificador funcional con 10 categorías que asigna para cada categoría el nivel al cual se recomienda descentralizar (regional o comunal).

La descentralización de la decisión fiscal de programas y servicios se realizó según categorías de análisis en un universo de 180 programas y servicios.

De la revisión de la literatura y las entrevistas con los expertos, los recursos descentralizables o de decisión subnacional se definen como todos aquellos **programas o recursos** que pertenezcan a la función **asignación** cuyos beneficios sean apropiados a nivel regional/comunal y que **no presenten economías de escala**. Para identificar estos recursos se realizó la siguiente evaluación:

1. ¿Pertenece a la función asignación? (¿El objetivo del programa o proyecto constituye una falla de mercado?)
2. ¿Beneficios concentrados a nivel nacional, regional o comunal?
3. ¿Su provisión presenta economías de escala?

A partir de lo anterior, se obtuvo un total de 73 programas y servicios donde se propone que la región tome la decisión sobre los recursos. Esto de un total de M\$ 379.992.386 (Ley de presupuesto año 2010).

Del total de los programas y servicios destacan los clasificados como Fomento Productivo, en cantidad (30 de 73) y en monto de recursos (M\$ 192.196.909, que representa un 51% del total de recursos sobre los que decidiría la región). Es por esto que un programa y servicio nuevo clasificado como de Fomento Productivo es susceptible a ser descentralizado fiscalmente.

Se propone que la descentralización de programas se realice en regiones piloto de manera paulatina. Es decir, seleccionar una zona para llevar a cabo una experiencia inicial en base a criterios centrados en el perfil de la región y la capacidad de gestión y autonomía del GORE.

Hoy los GORE's presentan una gama de oportunidades en relación a la gestión y administración de recursos, pudiendo establecer alianzas con los gobiernos locales para lineamientos comunes en vías al desarrollo de los territorios.

El CORE o GORE debiera participar del proceso de asignación de recursos que los sectores (ministerios) presupuestan invertir en dicho territorio. Esto además genera efectos sobre la evaluación del gasto, pues una vez que se involucra el CORE en la asignación, deben generarse automáticamente las herramientas de monitoreo y evaluación del gastos sectorial en el región.

La transferencia de servicios y programas en cuanto a la toma de decisiones es una ventaja para avanzar en los procesos de descentralización en la medida que le otorga al CORE un mayor protagonismo en la asignación de los recursos.

Sobre recursos de inversión

Para el caso de los recursos de inversión, se tiene un total de M\$ 2.089.253.013, el que corresponde al total del Subtítulo 31 de la Ley de presupuesto año 2010. De este total se tiene que un 60% corresponde al Ministerio de Obras Públicas, un 11% al Ministerio de Vivienda y Urbanismo; un 11% al Ministerio del Interior y el 18% restante se divide entre los demás ministerios.

Para el caso del MOP, no serán descentralizados los proyectos que no sean atribuibles a una región; ni los que sean bienes públicos nacionales (por ejemplo, proyectos o estudios relativos a Aeropuertos, Concesiones, entre otros). Tampoco se considerarán los proyectos de conservación. Del total de los recursos 19% ya se encuentra descentralizado a través de convenios de programación y los proyectos de agua potable rural. En conclusión, un total de M\$ 291.302.415 son los recursos de proyectos de inversión del MOP que son descentralizables fiscalmente.

A su vez el MINVU, se observa que dentro de las Iniciativas de Inversión existen componentes que son manejados fuertemente a nivel central. Sin embargo, los recursos de Inversión realizados por los SERVIU son altamente descentralizables. Por criterios de eficiencia asignativa, es preferente que el CORE tome las decisiones respecto a la inversión regional realizada por cada SERVIU. Lo que representa un total de M\$ 138.567.483.

Por último, los recursos de inversión del Ministerio del Interior son en un 98% recursos de inversión de las regiones, es decir, ya se encuentran descentralizados.

A modo de recomendación, la identificación de la inversión según partidas y tipo de gasto facilita el diseño de mecanismos de transferencias. Por otro lado, se sugiere que los recursos de inversión sean descentralizados gradualmente¹. Esta

¹ Lo que implica mantener centralizados los recursos del subtítulo 31 ítem 01 y avanzar paulatinamente con las iniciativas de inversión de los ítems 02 y 03 que no consideren bienes públicos nacionales, ni economías de escala.

transferencia es de alta complejidad, por lo que requiere capacitación previa para la planta profesional del GORE's. Para el caso de ministerios de alta complejidad (MOP y otros) se propone una descentralización por secciones partiendo por divisiones o servicios que hoy utilizan alguna modalidad de delegación o transferencias indirectas. El proceso de descentralización fiscal se debe iniciar con ministerios que han operado históricamente con grados de desconcentración y que hoy poseen un presupuesto regionalizable como es el caso del MINVU². Se deben fortalecer y consolidar convenios de programación como mecanismos de descentralización en base a la lógica de incentivos y sanciones³.

3. Sobre los mecanismos de traspaso

Específicamente en relación a los mecanismos de traspaso, se proponen tres tipos de mecanismos:

1. **Devolución:** En el caso de las regiones con mayor capacidad institucional del GORE se puede realizar una devolución de manera que sea su responsabilidad implementar los programas y servicios en aquellos ámbitos prioritarios para ellos. Esta devolución implica transferir a través del FNDR los fondos que los Ministerios o sectores han destinados a estos programas a nivel regional. Lo que además implicaría incluir la categoría relacionada al tema del programa o servicio dentro del FNDR.

Lo anterior va en la línea de visualizar el FNDR como un fondo de promoción a la inversión para proyectos estratégicos. Eso implica discriminar entre aquellos proyectos de envergadura regional o intercomunal que efectivamente deben ser financiados por el FNDR y separarlos de aquellos proyectos comunales que hoy saturan el FNDR. Lo que al mismo tiempo ha hecho que paulatinamente se

² Otro caso que opera en esta forma sería el Ministerio de Salud pero que no fue analizado en este estudio.

³ Hay que regular y realizar un control de gestión a los sectores así como también a los GORE's. Se sugiere que la contraloría lo considere un incumplimiento de funciones por parte de la autoridad que ostenta el cargo, el no incluir en el presupuesto anual los compromisos adquiridos. Regular la firma de convenios en base a periodo de gobierno presidencial o del CORE, de manera que se transforme en compromisos de gestión presidencial o regional.

transforme en un medio para suplir el déficit presupuestario de las comunas en materia de inversión.

En caso de no incrementar el FNDR en la línea propuesta se propone un fondo que se usaría como un instrumento que estimule la inversión en sectores estratégicos del Estado y las regiones. Los aspectos sobre los cuales se puede definir indicadores incluyen los insumos utilizados para la prestación del servicio, las actividades o procesos involucrados en ésta, así como los resultados generados y el impacto en el largo plazo.

2. **Delegación: “Recursos sectoriales de decisión regional”**, se implementa a través de una transferencia en bloque, la que estaría condicionada por el sector (Servicio o Ministerio respectivo), pero dando mayor flexibilidad y protagonismo al CORE, permitiendo modificar la operación o metodología del programa para adaptarla a la heterogeneidad regional.

Para un óptimo funcionamiento de esta modalidad no basta con asegurar un ingreso mínimo, sino que también se debe regular el gasto mínimo en servicios específicos. De este modo, se evita cualquier reducción de los recursos que eran utilizados en el sector al que corresponde la transferencia y su desvío a otros fines (hacia otros gastos o incluso la disminución de los ingresos generados localmente por la recaudación).

Por ejemplo, una transferencia en bloque es aquella que se encuentra destinada al gasto en algún tópico general, como pueden ser salud y educación, sin la imposición de otras restricciones. En este marco, una fortaleza de la transferencia en bloque es que permite la competencia entre sectores (en función de sus propias prioridades e intereses) para la asignación de los recursos al interior de la instancia subnacional.

3. **Desconcentración: “Recursos de Asignación local”** el cual operará en base a la asignación de recursos por proyecto. Los objetivos de la transferencia pueden ser alcanzados más eficientemente mediante una transferencia condicional o con la aplicación de mandatos de gasto. Así, en las transferencias categóricas o condicionales, el gobierno central especifica los propósitos para los cuales el

receptor puede usar los fondos (como en un servicio, programa o actividades predeterminadas o para ser utilizadas en gasto corriente o gasto de capital). En ese sentido, las transferencias categóricas limitan la discrecionalidad del receptor y buscan asegurar que el gasto en la categoría especificada sea como mínimo el monto transferido desde el gobierno central. Una dificultad de las transferencias condicionales es que requieren una supervisión más estricta y la generación de mayor información, con el fin de asegurar que efectivamente se utilizan los recursos de acuerdo a los condicionamientos establecidos por ello se propone el PROPIR como mecanismo de seguimiento y evaluación del gasto.

A su vez, para los recursos de inversión, como se expuso anteriormente, se deben fortalecer y consolidar convenios de programación como mecanismos de descentralización.

4. Sobre la medición de los recursos de decisión regional

Se realizó un análisis y se estudió el concepto de Inversión de Decisión Regional utilizado históricamente. A su vez se realizó una comparación con instrumento IPE de MIDEPLAN. El diagnóstico de ambos instrumentos y de las técnicas cualitativas y cuantitativas para el análisis de la información reflejó que ambos índices no podían utilizarse como medición base para la decisión de recursos regionales, por lo que se realizó un análisis de la literatura y experiencia internacional. A partir de todo lo anterior se reformuló el concepto de IDR basado en:

- Los tipos de transferencias a los gobiernos subnacionales, a fin de estructurar y categorizar el nivel de autonomía de cada una de las decisiones de inversión.
- Análisis de glosas específicas de la Ley de Presupuestos de acuerdo al nivel de participación decisoria de los GORE.
- Incorporación de recursos regionalizados que no necesariamente pertenecen a Inversión, pero que son objeto de las decisiones de los GORE.

De lo anterior se construyó el nuevo concepto de “Recursos de Decisión Regional, RDR”: *“Todos aquellos instrumentos financieros que requieren la aprobación del Consejo Regional para la asignación específica de financiamiento a Iniciativas de Inversión, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital. De esta manera, se componen como instrumentos de RDR tanto los recursos presupuestarios de los Gobiernos Regionales, como los recursos ministeriales centrales sobre los cuales se requiere una decisión del Consejo Regional para ser llevada a cabo”*.

Es decir, actualmente, la RDR corresponde a:

$RDR_{base} = \text{Inversión Pública Distribuída} + \text{Provisiones} + \text{ISAR} + \text{IRAL} + \text{Convenios de Programación}$

Este caso base permite medir numéricamente este índice con la decisión regional que existe actualmente, el cual es de 18% para el año 2010.

A su vez, la nueva RDR, que incorpora los programas, servicios y recursos de inversión expuestos anteriormente corresponde a:

$RDR_{propuesta} = RDR_{base} + \text{Recursos de Programas y Servicios} + \text{Recursos de Inversión}$

Si se ejecutaran las recomendaciones de descentralizar la decisión respecto de los programas, servicios y recursos de inversión el índice crecería de 18% a 31%, correspondiendo un incremento de 13 puntos; siendo 6 de ellos por programas y servicios, y 7 puntos por los recursos de inversión.

Este indicador se propone que sea calculado antes de la ejecución presupuestaria, ya que así se transforma en una herramienta de gestión para los Gobiernos Regionales, la que pueden monitorear durante el año. Es así como también puede evaluarse una vez ejecutado el presupuesto del año, y puede compararse con lo presupuestado. Esto permitirá tomar acciones que corrijan las diferencias el año entrante.

Este índice propuesto se basa principalmente en la Ley de Presupuesto. Este insumo de información permite construir una serie de tiempo, dado lo robusto y consistente del mismo.

5. Sobre los mecanismos legales

De lo anterior surge la necesidad de concretar la propuesta mediante un mecanismo legal. A partir de la revisión de literatura y de la experiencia chilena, se encuentra que la Ley de presupuesto es el espacio en que resulta más factible la implementación de estos cambios. Las características que la hacen susceptible a esto son que:

- No modifica las normas sustantivas que contemplan las leyes de fondo,
- Tiene su propia caducidad (un año),
- Requiere sólo de quórum simple, salvo excepciones.

Específicamente el medio de plasmar estos cambios dentro de la ley de presupuestos son las glosas presupuestarias, las que son acciones, requerimientos o condicionantes que determinan la forma o modalidad de ejecución de ciertos programas o proyectos. Estas pueden ser introducidas a iniciativa del propio Ejecutivo (Dirección de Presupuestos), o bien, a instancias de los parlamentarios, durante la discusión en la Comisión Mixta de Presupuesto y Subcomisiones.

Sin embargo, el caso del mecanismo de traspaso de **devolución**, sería mediante la vía de modificación legal. Dicha transferencia se establecerá a nivel de una Ley sustantiva, y tendrá un carácter permanente, incorporándose al menú de competencias y atribuciones del órgano o entidad beneficiaria. El recurrir a la modificación legal, se explica porque la transferencia pretende tener alcances que superen la temporalidad anual que conllevaría una acción equivalente a nivel de la Ley de Presupuesto, vía glosa. Cabe destacar que la transferencia vía Modificación Legal implica por tanto una decisión política sustantiva.

RESUMEN EJECUTIVO INFORME MUNICIPAL.

El presente documento contiene las principales propuestas derivadas del informe municipal del estudio “Descentralización Fiscal Regional y Local” encargado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo al Centro de Políticas Públicas UC.

Los productos definidos para el informe regional del estudio son los siguientes:

- a) Catastro actualizado de los programas sectoriales cuya ejecución es compartida con los municipios, identificando los que pueden ser traspasados directamente a los municipios y las modalidades para realizarlo.
- b) Revisión y evaluación crítica de los convenios existentes entre los sectores y las municipalidades para la ejecución de programas y elaboración de propuestas de los contenidos que deben tener estos de convenios para ordenar la transferencia de recursos, los mecanismos de rendición de los recursos percibidos, los mecanismos de rendición de cuentas a las instituciones centrales y a la ciudadanía y los mecanismos de término de convenio por faltas graves en la ejecución, entre otros contenidos.
- c) Revisión de los costos efectivos de implementación de un conjunto de programas (Chile Crece Contigo, EGIS, Plan de Seguridad Comunal, Puente, Vínculo y PRODESAL) de manera de determinar un rango de costo de agenciamiento.

En el informe se encuentran las principales conclusiones y hallazgos de cada uno de los productos comprometidos. Con el fin de facilitar la lectura, se presenta cada uno por separado.

a) Catastro de programas ministeriales y transferibilidad.

El catastro de programas ministeriales contiene 182 iniciativas descritas en fichas con información que incluye la descripción del programa, objetivos, dependencia ministerial, ámbito de intervención temática, bienes y servicios transferidos, además de datos relativos a las responsabilidades de cada nivel institucional (central, sectorial

regionalizado, gobierno regional y municipio) en el financiamiento, diseño, implementación y evaluación del mismo. Adicionalmente se incorporan los montos presupuestados 2010 y su ubicación en la Ley de Presupuesto.

Fue construido a partir de tres fuentes principales. En primer lugar los sitios web de ministerios y servicios, los que otorgaron la información descriptiva, objetivos, destinatarios/os, servicios responsables y responsabilidades institucionales en la ejecución. En segundo lugar, la ley de presupuesto 2010, con la que se hizo correspondencia de estos programas con las partidas 24 (transferencias corrientes), 31 (iniciativas de inversión) y 33 (transferencias de capital). Y en tercer lugar se realizaron consultas técnicas a funcionarios de ministerios o servicios para resolver las dudas o vacíos información o falta de coherencia entre las fuentes.

Se excluyeron de este catastro los programas del Ministerio de Salud, Educación (excepto Consejo de la cultura y las artes); Defensa, Relaciones Exteriores, Hacienda y Bienes Nacionales. Se dejaron fuera también las empresas del Estado.

Para definir de los programas posibles de transferir a nivel local se consideró la *función de asignación* y la *unidad territorial base de intervención*. A continuación se organizó la información según ámbito de intervención temática. Luego se determinó la participación municipal con recursos económicos propios, recurso humano especializado, implementación administrativa, aporte en infraestructura y equipamiento, y ejecución de los recursos. A partir de esto, se construyó un índice de transferibilidad (alto medio bajo) que indica la factibilidad de la transferencia de los recursos al nivel local.

Análisis del Catastro Global.

El catastro presenta 182 programas de 12 Ministerios. 174 se han clasificado en función de asignación y 8 de función distributiva. El presupuesto total catastrado alcanza MM\$ 1.825.228. La mayor cantidad de programas los concentra el Ministerio de Planificación (47), seguido de Agricultura (21), Trabajo (19) y Economía e Interior(18), Vivienda y Urbanismo (14), el Consejo de la Cultura y las Artes (13), Secretaría General de Gobierno (11), Obras Públicas (10), Justicia (4), Secretaría General de la Presidencia (3) y Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (4).

Los programas se ordenan según unidad básica de intervención mayoritariamente a nivel regional (43%) o comunal (38%) y en menor medida de nivel País (19%). Sin

embargo, el 21% de los recursos catastrados serían de nivel regional, 35% comunal y 43% de nivel País.

La distribución de más a menos en cantidad de programas por ámbito de intervención temáticos es fomento productivo (47), servicios sociales (43), Educación y Cultura (27), Vivienda y equipamiento comunitario (21), Empleabilidad (20), Innovación y Emprendimiento (8), Conectividad (8), Fortalecimiento institucional (5) y Parques y áreas protegidas (3).

En las regiones se observan mayor número de programas de Fomento productivo, educación y cultura y servicios sociales. Por su parte en las comunas los temas mayoritarios son servicios sociales, vivienda y equipamiento comunitario, fomento productivo y educación y cultura. Para el nivel País los temas representados por más programas son educación y cultura, empleabilidad, fomento productivo y servicios sociales.

En cuanto a bienes y servicios transferidos el 52% (94) realiza transferencia de recursos, el 35% asistencia técnica y capacitación (64) y 13% provee Infraestructura (24).

El nivel central (ministerio) participa activamente en el financiamiento (88%) y diseño (90%) de los programas. El nivel sectorial regionalizado tiene mayor participación en la implementación (65%) y en la evaluación (59%), el nivel comunal tiene mayor responsabilidad en la implementación (45%) y sólo un 3% en el diseño.

Descripción general de los programas potenciales de ser transferidos al nivel comunal.

69 programas cumplen con función de asignación y unidad base de intervención comunal, es decir que son potencialmente traspasables a comunas.

El mayor número de estos programas se agrupa el ámbito de intervención temático servicios sociales (27), seguido de vivienda y equipamiento comunitario (15), fomento productivo (8) y educación y cultura (8), empleabilidad (7), conectividad (3) e innovación y emprendimiento (1). El mayor presupuesto es concentrado en los programas de vivienda y equipamiento comunitario (MM\$ 392.826) seguido de servicios sociales (MM\$ 152.518), conectividad (MM\$ 33.348), fomento productivo (MM\$ 30.497), educación y cultura (MM\$ 14.053), innovación y emprendimiento (MM\$ 12.224) y finalmente empleabilidad (MM\$ 11.161).

Por tipo de bienes y servicios transferidos, hay mayor cantidad de programas que realizan transferencia de recursos (30) con un presupuesto de MM\$86.681, luego asistencia técnica y capacitación (25) con MM\$145.905 y finalmente infraestructura (14) con (MM\$ 414.041).

Transferibilidad de programas al nivel local de acuerdo a ámbitos de intervención temáticos.

En educación y cultura se encontraron 8 programas de alta transferibilidad con un presupuesto de MM\$ 10.525 y son relacionados al desarrollo de deporte en las comunas. 2 programas de baja transferibilidad con presupuesto de MM\$ 3.528 son del Consejo de la Cultura y las Artes.

En la temática de empleabilidad hay 7 programas que están orientados a aumentar competencias laborales para mejorar calificación para trabajo. El monto total presupuestado es de MM\$ 11.161 y todos corresponden al Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 6 de ellos son de Alta transferibilidad y el presupuesto asciende a MM\$ 9.923.

En fomento productivo hay 8 programas de los cuales 3 son de Alta transferibilidad, 1 de media y 4 de baja. Se agrupan los programas por objetivos comunes para dar más consistencia a la posibilidad de transferir los recursos en programas relacionados a Asistencia Técnica y Capacitación en torno a PRODESAL y otro grupo que se relaciona con mejoramiento de las condiciones de empleabilidad.

En el ámbito de servicios sociales, 20 programas son de alta transferibilidad y suman un total de MM\$ 56.777 presupuestado. Sólo 7 programas son de media o baja transferibilidad. Se constata que los municipios tienen una alta responsabilidad en la implementación de estos programas y competencias adquiridas que hacen más fácil su traspaso al nivel local.

En vivienda y equipamiento comunitario hay 6 programas con alta transferibilidad relacionados a temas de desarrollo de barrio, 3 de índice medio orientados a planificación urbana y 6 programas con transferibilidad baja.

En cuanto a conectividad 1 programa relacionado a telecomunicaciones se registró como alta transferibilidad, en cambio 2 programas de infraestructura con baja transferibilidad

Finalmente el programa relacionado a innovación y emprendimiento registró alta transferibilidad.

Propuestas específicas adicionales

Además del índice de transferibilidad que define la factibilidad de descentralización de los recursos por cada uno de los programas, se propone transferencia por bloques temáticos, agregando capacidad de decisión al municipio y acercándolo más a una modalidad de elección pública local que a la de agenciamiento.

La primera propuesta es *transferibilidad en bloque de servicios sociales*, que reúne a la mayoría de los programas agrupados en esta categoría, aprovecha las competencias ya adquiridas en los municipios y suma 110.450 millones presupuestados en el 2010 (un 18% del Fondo Común Municipal 2009). Los mecanismos de asignación por municipio deberían considerar entre otros, elementos de vulnerabilidad social, seguridad y grupos prioritarios. En esta definición están involucrados los ministerios de Planificación, Justicia, Secretaría General de Gobierno, Interior y Secretaría General de la Presidencia.

La segunda propuesta es un *Fondo de infraestructura local* que considera un grupo de programas que fomenta el desarrollo de los barrios y la construcción y ejecución de planes de desarrollo local a través de infraestructura y equipamiento. El total presupuestado para estos programas en 2010 es de MM\$ 392.825. Se requiere asegurar un estándar básico de calidad de los proyectos a través de la evaluación social de MIDEPLAN. Están comprometidos los ministerios de Interior, Vivienda y Urbanismo y Obras Públicas.

b) Evaluación crítica y propuestas en relación a los convenios entre el gobierno central y las municipalidades para la ejecución de programas.

La metodología de trabajo utilizada en este componente del informe consistió en el análisis jurídico de un conjunto (30) de convenios gubernamentales celebrados entre municipalidades de distintas regiones del país y el Gobierno Central, además de la información obtenida de entrevistas a funcionarios del área jurídica de distintos servicios públicos y de los departamentos jurídicos (o unidades de control) de las municipalidades. Adicionalmente se realizó una revisión bibliográfica de los

mecanismos de contratos entre niveles de gobierno, incluyendo información de casos internacionales.

En términos generales, no existe un modelo contractual universalmente adecuado para la regulación de convenios entre el nivel central y las municipalidades, sin embargo la literatura distingue a lo menos dos fórmulas complementarias y ampliamente utilizadas:

- Contratos transaccionales o completos, que determinan ex ante todas las responsabilidades de las partes, genera mayores certidumbres y seguridad, pero serían más difíciles de diseñar ya que requiere que la anticipar todas las posibles contingencias. Este modelo sería más útil para resolver tareas de menor complejidad y en los casos en que hubiera mayor duda sobre las capacidades del gobierno subnacional.
- Contratos relacionales o incompletos, que establece los objetivos generales de la relación y los mecanismos para acordar los procesos colaborativos ex post. Esta modalidad sería más efectiva para la realización de tareas de mayor complejidad y en los que la relación entre los distintos niveles de la administración es de largo plazo, generando un piso de confianza y aprendizaje mutuo.

El análisis de la situación actual de los contratos entre municipalidades y servicios públicos o ministerios para la ejecución de programas arrojó las siguientes constataciones generales.

- Los contratos son diseñados desde el nivel central, normalmente por los directores de los programas en conjunto con los asesores jurídicos y no incorpora a los municipios ni la experiencia con cada uno, transformándose en la práctica en verdaderos “contratos de adhesión”.
- En la mayoría de los casos los objetivos y metas están mal o vagamente definidas, lo que dificulta el poder establecer el cumplimiento de ambas partes. La responsabilidad de las partes está mayoritariamente radicada en la operación, bajo normas y diseños estrictamente determinados por el nivel central.

- No existen, salvo excepciones, instancias de coordinación estipuladas en los contratos.
- La supervisión y evaluación son aspectos deficitarios. Esto dificulta entre otras cosas, evaluar adecuadamente la ejecución y perfeccionar su implementación.
- La rendición de los recursos es la parte más desarrollada en la mayoría de los casos estudiados, pero llama la atención la diversidad de mecanismos, a pesar de existir normativa administrativa que regula este tipo de relaciones (Dictamen de Contraloría).

Para enfrentar las dificultades actuales se propone revisar el tipo de relación que se establece, pasando desde contratos transaccionales a relacionales bajo las siguientes modalidades:

- a. Una municipalidad de baja capacidad que implementa un programa de baja complejidad requiere de un contrato transaccional, ya que –independiente de si tiene menor capacidad para conducir el programa- las acciones a realizar no involucra necesariamente el surgimiento de contingencias que requieran de altas competencias por parte del ejecutor para su solución.
- b. Del mismo modo, una municipalidad de alta capacidad que implementa un programa de baja complejidad, requiere de un contrato transaccional que siga normando estrictamente los procedimientos de ejecución. Esto se debe a que independiente de la capacidad del municipio, la tarea no involucrará la resolución de discrepancias o conflictos, por lo que los procedimientos pueden estar definidos ex ante.
- c. Una municipalidad de alta capacidad que implementa un programa de alta complejidad requerirá de la celebración de un contrato relacional, debido a que como las tareas implicadas son de alta complejidad, necesariamente ello significa el surgimiento de imprevistos o contingencias, ante lo cual, un municipio de alta capacidad estaría más preparado para enfrentarlas.
- d. Por último, una municipalidad de baja capacidad que implementa un programa de alta complejidad requerirá transitar desde un contrato

transaccional a uno relacional en la medida que vaya adquiriendo las capacidades necesarias para ejecutar la iniciativa.

Para la puesta en práctica de estos modelos, se requiere definir mecanismo efectivos de evaluación sobre la capacidad municipal. Se propone que se la SUBDERE quién apoye al resto de los ministerios para estas definiciones.

Dado que no es posible establecer modelos universales de convenio por las particularidades de cada programa, se realizan una serie de recomendaciones:

- a. Involucrar a los municipios en la definición del convenio. Esto puede hacerse individualmente (solo para programas altamente complejos); regionalmente o a nivel nacional con una Mesa Negociadora Nacional que incorpore representantes de los municipios como la Asociación Chilena de Municipalidades.
- b. La definición de actividades o metas medibles dependerá del tipo de contrato; según lo que se ha señalado previamente, si el modelo contractual es transaccional, lo más conveniente es definir tareas, y si el contrato es relacional, lo más apropiado es la definición de metas. Puede utilizarse también un modelo mixto en el cual se definan metas y tareas para los casos en que sea posible establecer –según el nivel de complejidad- la correspondencia entre las acciones que deben implementarse y la obtención de los resultados esperados.
- c. En cuanto a las responsabilidades que les competen a los contratantes de un convenio, se sugiere que éstas sean explicitadas detalladamente en el cuerpo principal del contrato y no en los anexos del mismo, como se ha evidenciado en el presente informe.
- d. Para un modelo transaccional es entendible que el nivel central defina estrictamente las directrices técnicas para la ejecución del convenio, lo que no es necesario en el caso de un contrato relacional que requiere de mayor flexibilidad.
- e. Deben existir mecanismos de coordinación para permitir que ambas partes puedan estar informadas de la ejecución del convenio, y que a partir de la

misma experiencia puedan construir aprendizajes y solucionar las contingencias propias de la ejecución.

- f. El modo de supervisión del convenio debe ser conocido por ambas partes, ser transversal a la ejecución, establecer criterios técnicos y objetivos conocidos por el ejecutor, y estar idealmente plasmado en un manual de supervisión.
- g. El mecanismo de evaluación del convenio debe ser acordado ex ante por parte los contratantes, mediante el establecimiento de objetivos y actividades claras y factibles de traducir a indicadores de medición.
- h. Debido a que es ante el nivel central que las municipalidades deben rendir cuenta de los recursos traspasados, los criterios y procedimientos de rendición de cuentas deben ser comunes y aplicables por todos. Dicho mecanismo se debe basar en la Resolución 759/2003 de la Contraloría y ser aplicada mensualmente. Modos distintos de rendición como aquellos por transferencia o rendición final deben funcionar solo para casos justificados (Esto podría ser regulado mediante una normativa interna del Poder Ejecutivo). Dado que los recursos son administrados por los municipios, ellos deben ingresar directamente al presupuesto municipal y no en cuentas paralelas, facilitándose así el control, fiscalización por parte del Concejo Municipal, la transparencia y la rendición de los montos traspasados.
- i. Los convenios deben ser considerar cláusulas de salida claramente definidas que permitan a las partes poner término al mismo sin dar lugar a la generación de incertidumbres. También resulta conveniente establecer cláusulas de incumplimiento que consideren a ambas partes y especificar mejor la califican como tal

La resolución de controversias es uno de los temas centrales en las relaciones entre instituciones. Si bien la normativa vigente no permite el arbitraje para resolver discrepancias entre los niveles del Estado en el país, ésta corresponde a una práctica habitual en otros países. Al respecto se sugiere la introducción del mecanismo de **mediación**, como un procedimiento no adversarial que permite solucionar

extrajudicialmente, de manera voluntaria y no vinculante los conflictos entre las partes. Es un sistema cooperativo de resolución de conflictos, una posibilidad de asesoría para alcanzar soluciones satisfactorias para ambas partes de manera rápida y oportuna, que evita el establecimiento de convenios abusivos para la unidad subnacional.

Al respecto, se proponen dos tipos de mediación: la **mediación individual**, en la cual una persona capacitada y que genere confianza entre las partes cumple la función, y la **mediación institucional** en la que una entidad pública se hace cargo de ella. Mediante un Decreto Supremo, una Comisión Asesora del Presidente de la República podría cumplir con dicha función.

Finalmente se propone reforzar los mecanismos de control ciudadano de los convenios a través de diferentes fórmulas que incluyen la evaluación de los resultados (con mecanismos como el Report Card); la constitución de comités sociales de usuarios (como en el caso del PRODESAL); y los mecanismos de transparencia activa que puedan desarrollar las instituciones municipales y del gobierno central.

c) Costos de agenciamiento de programas

El estudio contempló la evaluación de los costos de ejecución de los programas Chile Crece Contigo (ChCC), Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia (OPD), Plan de Seguridad Comunal, Puente, Vínculos y a las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS). El costeo se realizó en 24 comunas entre las regiones de Valparaíso y Maule por tipo (según clasificación SUBDERE en urbanas y metropolitanas; urbanas de tamaño medio; rurales con centros urbanos; y rurales dispersas), con un total de 57 fichas completas para el análisis. Se analizó la ejecución de las iniciativas durante el año 2009.

Dada la naturaleza de los programas estudiados, se reportan los resultados para el conjunto de ellos con la excepción de las EGIS, que dada su naturaleza se explica en forma separada al final del estudio.

Los principales resultados muestran que los municipios aportan entre el 24% (OPD) y 61% (ChCC) de los costos totales para la ejecución de los programas evaluados. La gran mayoría de ellos se refieren al personal que trabaja en forma directa e indirecta en el

programa, así como los gastos generales de mantención de infraestructura, servicios básicos y materiales. En todo caso, este aporte no es crítico para el municipio y fluctúa entre el 0,2 y 0,5% del presupuesto municipal por programa, lo que sin embargo puede ser importante al considerar la ejecución de un conjunto de iniciativas en el mismo año.

En promedio, los municipios estudiados gastan 13 millones de pesos anuales en personal dedicado, directa e indirectamente a la ejecución de cada programa, integrando entre 1 (vínculos) y 4 (ChCC y Puente) directamente en la ejecución, con porcentajes que fluctúan alrededor del 50% de la jornada laboral y entre 2 (OPD y Puente) y 5 (plan de seguridad comunal) funcionarios trabajando indirectamente en la implementación del programa con dedicaciones entre 8 y 16% de su jornada. En definitiva, el gasto en personal para la implementación de este conjunto de programas constituye el 59% de los costos totales en los que el municipio incurre para su ejecución.

Al revisar la situación por tipo de comunas, se obtiene que los montos totales y de aportes municipales se ordenan en función del tamaño de las comunas, siendo mayor en las urbanas metropolitanas (MM\$28,7) y menores en las rurales dispersas (MM\$10,7). Sin embargo, al revisar el porcentaje de aporte en cada caso la relación se invierte, con aportes del 55% para las más pequeñas en relación al costo total del programa y sólo del 37% para las de mayor tamaño.

Ahora bien, al hacer el análisis del aporte municipal en relación a los presupuestos propios, destaca que las comunas rurales con centros urbanos importantes gastan en promedio el 0,7% de su presupuesto, seguidas por las rurales dispersas (0,5%) y muy lejos de las urbanas metropolitanas (0,1%). Lo anterior podría implicar que la ejecución de este tipo de iniciativas, sobre todo al visualizarlas en conjunto, puede tener un impacto relevante en los presupuestos municipales, aún cuando la situación no parece en ningún caso crítica.

Respecto de las EGIS cabe señalar que se evaluó de forma independiente. Una de las razones para hacer esta diferenciación es que los recursos para funcionar no se encuentran vinculados a las labores cotidianas, sino al éxito de las postulaciones a proyectos habitacionales y subsidios respectivos, por lo que los ingresos son aún más

variables y menos estables que en el resto de los programas, en los que el nivel central delega o contrata al municipio para actuar en el territorio.

En términos generales, el gasto en personal de la EGIS triplica el gasto promedio del conjunto de programas evaluados anteriormente, alcanzando los MM\$36 anuales.

Como se señaló anteriormente las EGIS se financian en función de los subsidios gestionados, sin embargo la muestra analizada mostró una dispersión muy amplia, que comprende desde comunas que no recibieron financiamiento el año 2009 ya que no se adjudicaron ningún proyecto, hasta una comuna que recibió más de 2 mil millones ese mismo año.

Adicionalmente se constata que el promedio de funcionarios que trabajan directamente en las EGIS es de 5 personas, mayoritariamente honorarios que se dedican casi exclusivamente al programa. En el caso del personal indirecto, se requiere en promedio la participación de 2 funcionarios, con una dedicación del 28% en promedio.

Conclusiones y recomendaciones:

Los municipios aportan un porcentaje importante para la ejecución de los programas agenciados. Si bien los costos promedio por programa no representan un gasto crítico para un municipio, la suma de programas puede afectar en cierta medida el presupuesto municipal. Si los datos analizados se comportan en forma similar en el resto del país, veremos que un municipio rural mediano que implemente los programas Puente, Vínculos, OPD y Chile Crece Contigo, en promedio destinaría un 3% de su presupuesto anual a agenciamiento, el equivalente a 8 personas al 42% de su jornada y el equivalente a otras 12 personas al 14% de su jornada.

Es necesario transparentar los gastos efectivos municipales en la ejecución de programas y eso implica realizar un costeo más adecuado a la naturaleza propia de cada uno y a los aportes directos e indirectos que el municipio realiza. Eso permitirá incorporar, a lo menos los costos directos efectivos para la ejecución de los programas al servicio público o ministerio que lo diseña.

Así mismo, pareciera necesario revisar el sistema de financiamiento, que al parecer estaría “castigando” a las comunas más pequeñas, obligándolas a aportar un porcentaje mayor del costo total del programa que en las de mayor tamaño. En este

sentido parece de toda lógica incorporar convenios diferenciados por comunas, con aportes comprometidos y directos menores en los casos que corresponda.

Finalmente la necesidad de establecer mecanismos de grupos de programas a ser ejecutados también parece importante, dado que en la actualidad la negociación uno a uno no permite establecer economías de escala ni planificar unidades más complejas para su ejecución desde el nivel local.