



CENTRO DE
**POLÍTICAS
PÚBLICAS UC**

INFORME MUNICIPAL FINAL

ESTUDIO DESCENTRALIZACION REGIONAL Y MUNICIPAL

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

ENERO 2011



I. Índice

	Página
I. Índice	2
II. Resumen Ejecutivo	3
III. Introducción	12
IV. Objetivos del Estudio	12
V. Marco teórico	13
VI. Productos	
1. Catastro de programas ministeriales y transferibilidad	23
2. Evaluación crítica y propuestas en relación a los convenios entre el gobierno central y las municipalidades	53
3. Costos de agenciamiento	97
VII. Conclusiones generales del informe	112
VIII. Anexos	113

II. Resumen ejecutivo

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, destinatarias/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 menos 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.

III. Introducción

El presente informe contiene los resultados referentes al ámbito municipal del estudio Descentralización Fiscal Regional y Municipal encargado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo al Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

IV. Objetivos del estudio.

Los objetivos definidos en los términos de referencia del estudio son los siguientes:

Objetivo General

La finalidad de este estudio es contar con una propuesta que sirva de base para definir el concepto de presupuesto regional en base a los marcos legales vigentes en conjunto con el estudio y análisis de la ley de presupuesto que permita identificar los programas de inversión o de otra naturaleza que producto de su aplicación puedan ser sujeto de su regionalización o municipalización identificando, para un grupo acotado de ellos, los costos de agenciamiento. En este mismo marco se incluye también proponer una definición sobre el concepto de inversión de decisión regional.

Objetivos Específicos

- Revisar y sistematizar los antecedentes bibliográficos (fuente secundaria) respecto a los conceptos de presupuesto regional e inversión de decisión regional diferenciándolos de la inversión sectorial cuyo gasto se represente en la región o comuna.
- Revisar y analizar los cuerpos legales existentes en los cuales se establecen los ingresos y gastos de los distintos órganos descentralizados de la administración así como también la ley de presupuestos del sector público.
- Realizar propuestas de acuerdo a la normativa vigente y si correspondiera proponer las modificaciones necesarias.

El presente informe incorpora sólo los componentes municipales de los objetivos del estudio, para la comprensión completa referirse a los dos informes, municipal y regional.

Productos esperados a nivel municipal

- a) Catastro actualizado de los programas sectoriales cuya ejecución es compartida con los municipios.
- b) Revisión y evaluación crítica de los convenios existentes entre los sectores y las municipalidades para la ejecución de programas y, en base a esto, elaborar una propuesta 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, en base al nuevo clasificador presupuestario municipal, de un conjunto de programas tipos (social, infraestructura, empleo y emprendimiento, etc.) de los costos efectivos de implementación, de manera de determinar un rango de costo de agenciamiento y que esto pueda ser incorporado a los mismos programas en el presupuesto 2011. Considerar a lo menos 6 programas municipales relevantes que debe ser propuestos en el Informe 1 (Plan de Trabajo).
- d) Identificar cuáles de los programas identificados en a) pueden ser ya transferidos a las municipalidades, definiendo los criterios para identificar los programas que son traspasables; las condiciones de traspaso; los mecanismos para determinar los costos unitarios, los roles institucionales e indicadores de satisfacción.

Para efectos de mejor comprensión de los resultados, se presentan los productos en forma separada, con sus respectivas fichas metodológicas, discusión, resultados y propuestas. Sin embargo, los productos a) y d) se presentan en conjunto ya que el segundo es resultado del análisis del catastro elaborado.

V. Marco teórico

La descentralización es uno de los ejes definidos en el programa de gobierno del Presidente Sebastián Piñera y ratificado su primer discurso al Congreso pleno el 21 de mayo de 2010. La “revolución descentralizadora” incorpora entre otros elementos la transferencia de poder efectivo a las regiones y municipios; transferencia de funciones, atribuciones y recursos a las regiones y municipios con mayores grados de flexibilidad y autonomía; implementación de la elección directa de los consejeros regionales y la tramitación de proyectos de ley sobre Isla de Pascua y Juan Fernandez. Adicionalmente se incorpora la necesidad de mejor gestión y transparencia en los niveles subnacionales y el fortalecimiento de la capacidad de fiscalización de la ciudadanía y los concejos comunales, entre otras medidas¹.

Lo anterior constata la necesidad y voluntad de avanzar decididamente en la descentralización del país. Al respecto, es necesario profundizar sobre algunos elementos que marcarán el tipo y grado de descentralización que se espera para los próximos años, sobre todo en lo referente a la transferencia de recursos y responsabilidades al nivel municipal.

¹ Tomado del Mensaje a la Nación de S. E. el Presidente de la República, don Sebastián Piñera Echenique el 21 de mayo de 2010

1. Por qué, cómo y qué descentralizar?

La descentralización, entendida como la transferencias de recursos, atribuciones, funciones y poder de decisión a los niveles subnacionales, genera beneficios en al menos tres líneas principales según Irarrázaval y Perez (2009): mayor involucramiento de la comunidad por mayor escrutinio y control al transferir responsabilidades que tienen repercusiones en el ámbito local; mejoras administrativas dado que el centro no tiene toda la información respecto de condiciones y necesidades locales lo que incentivaría la innovación; y mayor eficiencia asignativa, basado en el Teorema de Descentralización de Oates (1972) que establece que la provisión de bienes y servicios públicos será más eficiente cuanto más se adecúe a la demanda territorialmente diferenciada.

Respecto a los argumentos en contra de la descentralización, se establece la pérdida de economías de escala, menores niveles de servicio cuando no existan los recursos humanos, financieros y técnicos adecuados y la mayor dificultad posible en la coordinación de políticas nacionales.

En la literatura especializada se reconocen diversos tipos de descentralización: Política, Fiscal y Administrativa.

Descentralización Política: busca dar mayor poder a ciudadanos o representantes elegidos en la toma de decisiones. Tradicionalmente, la forma de medición de este aspecto es considerando los sistemas de elección, canales de participación abierta con los ciudadanos, presupuestos participativos y otros².

Descentralización Fiscal: busca que gobiernos subnacionales tengan un nivel adecuado de ingresos (ya sea a través de impuestos locales o transferencias del nivel central) para que lleven a cabo sus funciones como también la autoridad para la toma de decisiones respecto al gasto³. Se incluye también en este ámbito, la capacidad de los gobiernos subnacionales de determinar sus propios ingresos ya sea fijando nuevos tributos o definiendo los montos para ellos⁴.

Descentralización Administrativa: corresponde a la transferencia de responsabilidades con respecto a planificación, financiamiento y gestión de determinadas funciones públicas del gobierno central⁵. En el caso de Chile, a nivel municipal, se encuentran descentralizados administrativamente los servicios de salud primaria y educación, la recolección de la basura y mantención de las calles urbanas. Puede ser llevada a cabos de tres formas:

² En el caso chileno, han existido avances importantes con las sucesivas modificaciones de la LOCM que permitió la elección directa de concejales y alcaldes, y la posterior incorporación del Título IV que incorpora la participación ciudadana. Nuevamente, en este ámbito se encuentra en trámite, una reforma constitucional que permitiría la elección directa de los consejeros regionales.

³ Los ingresos y los gastos son los principales componentes de la actividad fiscal.

⁴ Horst, B. (2009) "Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal". En "Un Mejor Estado para Chile", Consorcio para la Reforma del Estado.

⁵ Algunos aspectos que tradicionalmente se consideran para medir este ámbito son la capacidad de gestionar los recursos humanos a nivel de nombramientos, asignación de responsabilidades, modificaciones en la estructura del personal.

- **Desconcentración:** se redistribuye la toma de decisiones, responsabilidades administrativas y financieras entre distintos niveles del gobierno central.
- **Delegación:** transferencia de toma de decisiones y administración de funciones públicas a organismos semi autónomos que no están totalmente controlados por el gobierno central pero en última instancia responden ante él. Esto es, el gobierno central mantiene un rol preponderante en la regulación y financiamiento, mientras que los gobiernos subnacionales se encargan fundamentalmente de la provisión de bienes y servicios públicos por encargo del gobierno central.
- **Devolución:** transfiere decisiones financieras y administrativas a unidades cuasi autónomas del gobierno local.

Cuando existe desequilibrio entre la asignación de responsabilidades y la asignación de fuentes de ingresos a nivel descentralizado se requieren transferencias intergubernamentales⁶. Los tipos de transferencias intergubernamentales pueden ser:

- No Condicionadas (total autonomía en decisión uso de recursos). Por ejemplo, a nivel municipal, el Fondo Común Municipal, y a nivel regional, el FNDR de libre disposición (puede ser considerado como una transferencia semi condicionada desde el nivel central, ya que debe ser gastada en proyectos de inversión pública).
- Condicionadas (recursos deben ser utilizados para propósitos específicos)
 - Non matching (es independiente del gasto) vs. Matching (es proporcional al gasto). Por ejemplo, las transferencias para área educación en estados y counties de EE. UU.
 - Limitada a un área específica (Por ejemplo, PMB, Agua potable Rural, PMU, etc.) vs. Limitada a financiar el gasto en una gran área (Por ejemplo, provisiones FNDR).
 - Monto determinado por fórmula (FNDR a nivel regional) o para financiar proyectos específicos (por ejemplo, convenios de programación).

Entre más automáticas y menos condicionadas sean las transferencias, mayores serán los niveles de autonomía, ya que las transferencias condicionadas tienden a reflejar las prioridades del gobierno central. Sin embargo, cuando un gobierno subnacional depende principalmente de transferencias del nivel central, dependiendo del diseño de estas transferencias, la jurisdicción puede enfrentar una restricción presupuestaria blanda⁷.

⁶ Según Naciones Unidas (1993), la competencia fiscal del nivel subnacional puede volverse prácticamente inexistente. Tal es el caso de un sistema en que el gobierno descentralizado debe depender exclusivamente de las transferencias que le hace el gobierno central sin traspasársele simultáneamente nuevas responsabilidades de gasto. La política fiscal descentralizada se restringe entonces a las diversas maneras de decidir cómo gastar ese dinero; ahora bien, si el gobierno central decidiera además acerca del modo de emplear las transferencias, no existiría descentralización fiscal alguna, por el contrario perjudicaría cualquier intento en este sentido. O'Neil (2005) precisa que existe descentralización fiscal cuando autoridades sub nacionales elegidas por la ciudadanía deciden el uso de transferencias condicionadas y/o poseen la capacidad de imponer tributos.

⁷ El término se refiere a que los niveles inferiores de gobierno operan con la expectativa de que el déficit fiscal será cubierto por un nivel más alto (a menudo el gobierno central). En consecuencia si los gobiernos fiscales esperan rescates

La pregunta de qué descentralizar puede ser respondida desde diferentes enfoques. Según la teoría de las finanzas públicas (Musgrave, 1959) el presupuesto público de un país podría ser subdividido en tres sub presupuestos, dependiendo del objetivo que tenga la recaudación de ingresos o uso de recursos. Los objetivos o funciones a los cuales sirven los ingresos y gastos públicos son:

Asignación: asegurar asignación eficiente de recursos. El Estado interviene cuando el mercado por alguna razón no es capaz de generar una asignación de recursos eficiente. Las Fallas de mercado más mencionadas en la literatura son:

- a. Bienes y servicios públicos: administración de justicia, gobierno interior, relaciones internacionales, policía, defensa nacional, etc.
- b. Bienes y servicios de propiedad común: recursos del mar, vida silvestre, bosque nativo, servicios medioambientales, etc.
- c. Externalidades, economías y deseconomías externas: educación, salud, vivienda, alcoholismo, tabaquismo, drogadicción, pedofilia, contaminación o polución, congestión o atochamiento, obras de regadío, fumigación, etc.
- d. Fallas en la organización de los mercados: monopolio, monopsonio, oligopolio, etc.
- e. Mercados incompletos: mercado de capitales y mercados de seguros.
- f. Asimetrías de información: la información se debería distribuir lo más igualitariamente que sea posible para que todas las personas puedan tomar decisiones informadas y no cometan errores.

En general, b) y d) son tratadas a través de la legislación y regulación y no a través de políticas presupuestarias. Los bienes y servicios asociados a c) y f) se les llaman bienes meritorios.

Distribución: el Estado es el encargado en una economía de mercado de resolver el problema de la pobreza. Por eso el Estado se encuentra dotado del poder legítimo de tomar recursos desde los que tienen más, por la vía impositiva, para transferirlos a los que tienen menos, por el mecanismo de las transferencias y los subsidios. Algunos ejemplos de políticas de las finanzas públicas que forman parte de la función distribución:

- a) Salario mínimo
- b) Fijación precios
- c) Legislación TDLC
- d) Impuestos y transferencias individuales

fiscales (bailout) de las autoridades de más alto nivel, no existen incentivos para tener un comportamiento fiscal ordenado.

Los recursos o presupuestos dedicados a la función asignación y distribución están interrelacionados. El grado de cumplimiento del objetivo redistributivo podría depender de la corrección de fallas de mercado, y la corrección de fallas de mercado podría estar determinada por consideraciones distributivas. Es decir, hay bienes que tiene una doble naturaleza, por ejemplo, bienes meritorios que redistribuyen el ingreso. A pesar de esta interrelación, se sugiere mantener la distinción entre ambas funciones, por ejemplo, suponer que la función distribución se lleva a cabo una vez que se determinan los recursos necesarios para los bienes meritorios (Musgrave, 1959).

Estabilización: Esta función refiere al ámbito macroeconómico, implica la regulación de la política monetaria y fiscal que proporciona estabilidad económica al país. Algunos ejemplos de políticas de las finanzas públicas que forman parte de la función estabilización:

- a) Crecimiento.
- b) El desempleo.
- c) La inflación.
- d) La crisis en balanza de pagos.
- e) La crisis en las finanzas públicas, etc.

La pregunta planteada puede ser resuelta en base al modelo TOM (que representa las iniciales de los autores Tiebout⁸, Oates⁹ & Musgrave). Las funciones distribución y estabilización deberían ser consideradas responsabilidades del nivel central, ya que la descentralización de ellas sería muy costosa (migración ineficiente, impacto inefectivo, inflación descontrolada, etc.). La descentralización de la función asignación es recomendada para el caso de bienes públicos locales (o regionales) que no presenten externalidades inter jurisdiccionales ni economías de escala (que sea más eficiente o de menor costo la provisión nacional de un bien). En otras palabras, la regla básica sería asignar cada función al nivel inferior de gobierno, mientras sea consistente con un desempeño eficiente de la unidad (principio de la subsidiariedad vertical). La provisión centralizada debe reservarse para casos en que no hay diferencias locales en la demanda de servicios. Así, la mayoría de los servicios públicos deberían ser provistos por el nivel local, salvo los relacionados con bienes públicos nacionales como la defensa, relaciones exteriores, entre otros.

⁸ Tiebout (1956) establece que en un contexto de hogares móviles, las personas pueden buscar las jurisdicciones que ofrecen bienes cercanos a sus preferencias, lo que aumenta las ganancias potenciales de la prestación descentralizada de los servicios públicos

⁹ “Teorema de la Descentralización” de Oates establece lo siguiente: “Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales-será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones”.

Por tanto, para efectos de este estudio, se señalará que son descentralizables 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.

2. Relaciones intergubernamentales y agenciamiento

Un mecanismo ampliamente utilizado en el caso Chileno es la delegación de programas desde el gobierno central a los municipios como entidades autónomas en el nivel local, que se puede explicar desde la relación Principal – Agente¹⁰.

Esta teoría se ha utilizado para explicar la relación entre niveles de la administración del Estado por diversos autores y supone una relación asimétrica de información y recursos entre los distintos niveles y la necesidad de alinear incentivos a objeto de eliminar las distorsiones que se pueden producir.

El modelo Principal – Agente en términos simples, consiste en que un principal opta por contratar a un agente debido a que carece del tiempo, expertise, conocimiento y habilidades más especializadas, o porque su utilidad es mayor al dedicarse a otras labores. El Principal estipula lo que se debe realizar y el Agente, actuando en su interés, acepta el encargo a cambio de una retribución.

En este modelo el Principal, que en el caso Chileno correspondería a organismos de la Administración Central del Estado como ministerios y servicios públicos, define la función y el programa que se requiere desarrollar y delega a la administración municipal su ejecución. En la mayoría de los casos el Principal aporta el diseño y financiamiento y el agente la capacidad operativa y la información de los usuarios.

Esta forma de relación también se ha descrito para la relación entre gobierno central y gobiernos subnacionales como una forma alternativa y complementaria a la tradicional descentralización con enfoque de elección pública local, argumentándose entre otras cosas, que las transferencias como forma de financiamiento de la provisión de bienes y servicios locales, entre niveles del Estado, serían un mecanismo factible y funcional a este tipo de relaciones intergubernamentales¹¹ (Marcel 2010).

Definidas desde este enfoque, las relaciones entre niveles del Estado, requieren que las instituciones establezcan vínculos de colaboración para el desarrollo de las funciones y/o programa agenciados. Un estudio realizado el 2007 por SUBDERE determinó que estas relaciones se materializan a partir de contratos específicos para la realización de cada programa, entre el municipio y servicios o ministerios respectivos. Un análisis preliminar de los convenios en 6 programas en el estudio destacó elementos inconvenientes relacionados con la rendición de

¹⁰ Esta sección está tomada de Valdés y Valdivieso, 2009, “Agenciamiento local de políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?”. Un Mejor Estado para Chile. Consorcio para la Reforma del Estado. Pp. 242 – 264.

¹¹ Marcel, M. 2010, “Modelos alternativos de descentralización y la experiencia Chilena” en “La alternativa local, descentralización y desarrollo económico” BID.

cuentas, los mecanismos de rendición de recursos, la falta de definición clara de objetivos y la incorporación de cláusulas de gestión, propias del quehacer municipal, a los instrumentos legales¹².

Por otra parte, un estudio complementario realizado por la misma Subsecretaría el año 2007 encontró que “la ciudadanía tiende a sobre-responsabilizar a la municipalidad por una serie de servicios, especialmente los referidos a empleo, fomento productivo, medio ambiente y pavimentación de las calles”¹³.

El estudio “Efectos en la organización y finanzas municipales del traspaso de programas” (SUBDERE, 2007)¹⁴ identificó algunos elementos organizacionales y financieros importantes de destacar. El agenciamiento genera impactos en la organización municipal que también deben ser considerados al momento de definir la fórmula más adecuada de relación para la provisión de bienes y servicios públicos locales. Por el lado positivo, se reporta que la posibilidad de ejecutar programas bajo esta modalidad mejora la cercanía del municipio con la ciudadanía, agrega recursos para responder mejor a demandas ciudadanas, es más eficaz y ayuda a los funcionarios a desarrollar expertiz, experiencia y capacidad en temáticas nuevas. En el sentido negativo, se establece la sobrecarga administrativa y de dirección de cada uno de los programas, concentrados en su mayoría en las Direcciones de Desarrollo Comunitario municipal, los costos de negociación y condiciones de cada uno en particular, lo que en términos agregados colapsa el sistema municipal, la falta de consideración al aporte que las áreas de soporte como finanzas, licitaciones o informática deben realizar para el correcto funcionamiento de los programas y que los aportes financieros no consideran apoyos en esas áreas específicas.

En términos financieros, el citado estudio determinó que el costo municipal de ejecutar los programas supera al aporte comprometido inicialmente por ellos, fluctuando entre 30 y 70% dependiendo del programa. No existían en ese momento registros fáciles de obtener del total de programas que ejecutaban los municipios. Por su parte los sistemas de registro de gastos del programa sólo se relacionaban con los desembolsos efectivos de los recursos traspasados por las instituciones y no consideraban los recursos propios municipales dispuestos para la ejecución de cada uno.

Dado que esta modalidad de delegación ha sido exitosa en Chile para avanzar en el ámbito de la descentralización, es posible recoger algunas propuestas que se han presentado para perfeccionar su funcionamiento, sobre todo en lo referido a la relación entre agentes del nivel central y municipalidades. Entre ellas se puede mencionar la necesidad de flexibilizar los convenios clarificando las responsabilidades de cada parte, buscar mecanismos efectivos para transparentar los costos reales de ejecución de cada uno de los programas y coordinar, monitorear y supervisar

¹² En el producto “Análisis crítico de convenios y propuestas” que se presenta en la sección 6c de este informe se profundiza en el marco conceptual que rigen las relaciones contractuales intergubernamentales en Chile y otros países.

¹³ Estudio “Conocimiento y percepción ciudadana sobre las funciones y servicios municipales”. SUBDERE 2007

¹⁴ Estudio “Efectos en la gestión y finanzas municipales del traspaso de programas y/o funciones a los municipios”, SUBDERE 2007. http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-76906_recurso_1.pdf

desde una instancia del nivel central, el conjunto de traspasos que se realizan desde los ministerios y servicios públicos a los municipios¹⁵.

3. Categorías temáticas descentralizables.

La literatura ha realizado variados intentos por ordenar las funciones en base a su posibilidad de ser descentralizadas. Para efectos del presente estudio se proponen 9 categorías definidas operacionales a partir una síntesis de información de varios autores¹⁶.

Parques y áreas protegidas

Incorpora todos aquellos programas y servicios destinados a la conservación y desarrollo de áreas protegidas y parques nacionales a lo largo del país. Desde esta perspectiva es posible agrupar todos aquellos recursos que apuntan actualmente a este tipo de bien público, distinguiendo según el criterio de eficiencia si es factible o no descentralizar.

Fortalecimiento Institucional

Incluye aquellos programas y servicios dirigidos a planificar, organizar y fortalecer la gestión y administración de los gobiernos subnacionales con el fin de aumentar y mejorar sus competencias. En esta categoría estarán contenidos los recursos propuestos por las diversas partidas que actualmente son atribuibles al territorio subnacional sin que pasen actualmente por decisión del CORE u otro organismo regional o local.

Fomento productivo

Incorpora todos aquellos programas y servicios destinados al desarrollo de la actividad de explotación y/o producción. Se incluyen tanto las acciones en las áreas agrícolas, pesqueras, silvícolas, entre otras, independientemente de la población objetivo a la que apunta el programa o servicio, concentrándose en el objetivo o producto que se proporciona.

Empleabilidad

Considera todos los recursos dirigidos a fomentar y fortalecer las competencias de la población activa, así como todas aquellas acciones que facilitan la incorporación de los recursos humanos al mercado laboral.

Innovación y Emprendimiento

Incluye todos los recursos enfocados en el desarrollo, fomento y fortalecimiento de las empresas desde la perspectiva de la innovación tecnológica, apertura de nuevos mercados, diversificación

¹⁵ Valdés y Valdivieso (2009).

¹⁶ Una descripción detallada de varios autores (BID, Valenzuela, Ebel y Vaillancourt) se puede encontrar en el Informe Regional del presente estudio.

de la producción, entre otros ámbitos. También se agrega en esta categoría los esfuerzos destinados a generar nuevas empresas. Este tipo de recurso está especialmente dirigido a las PYMES, así como también en la Microempresa.

Vivienda y equipamiento comunitario

Contempla los recursos destinados a mejorar la habitabilidad del barrio y zona rural, incorporando acciones de urbanización tales como la instalación servicios básicos, electrificación, infraestructura habitacional, infraestructura comunitaria, etc.

Servicios sociales

Contempla los diversos servicios de protección social, apoyo familiar, acciones a favor de la equidad, así como todas aquellas acciones de tipo asignativa a nivel de prevención en el ámbito psicosocial y de salud, entre otros.

Educación y cultura

Considera los servicios educativos formales y no formales, al igual de las actividades de fomento a la cultura en donde predomina la función de asignación.

Conectividad

Hace referencia a las vías de acceso aéreas, terrestres y marítimas, así como también las comunicacionales. En esta categoría el criterio que permite establecer qué descentralizar o no, corresponde al tipo de bien, ya que se distingue entre los bienes públicos nacionales y locales, siendo estos últimos los factibles de transferir a los gobiernos subnacionales.

4. Clasificación según el tipo de bien y servicio que se provee

La provisión de bienes y servicios públicos está mediada por la utilización de instrumentos fiscales para la materialización de los mismos. Esta categoría no corresponde a ámbitos como los temáticos definidos anteriormente, sino que a lo que efectivamente se provee. Para efectos del análisis en el catastro de programas y su posible transferencia a los niveles municipales o regionales, se incorporó la categoría de tipo de bien y servicio que se provee, descrito según las siguientes categorías:

Asistencia Técnica y Capacitación

Corresponde a todos los programas que su mecanismo de acción consiste en la transferencia de capacidades técnicas. Esta categoría incorpora programas sociales de atención especializada y otros de desarrollo productivo y empresarial, además de apoyos institucionales entre organismo del Estado y apoyos técnicos en vivienda.

Infraestructura

Corresponde a todos los programas que proveen básicamente infraestructura para los diversos fines (productiva, servicios básicos, comunitaria, etc.)

Transferencia de recursos

Corresponde a todos los programas que se ejecutan a través de transferencias monetarias directas para la postulación de proyectos, equipamiento, formación, emprendimientos, mejoramiento de las condiciones de vida, etc.

VI. Productos

1. Catastros de programas ministeriales¹⁷ y transferibilidad

El catastro de programas ministeriales contiene 182 iniciativas, cada una de ellas descritas en fichas con información relativa a su dependencia, diseño, financiamiento y operación, así como también datos de su evaluación, monitoreo y cierre. Si bien el producto está descrito en los términos de referencia como un catastro de programas del nivel central que hoy se ejecutan en conjunto con los municipios, se consideró la incorporación de programas de implementación compartida con el nivel regional, tanto en su ámbito sectorial desconcentrado (seremis, direcciones regionales de servicios públicos) como con los gobiernos regionales, ya que varios de ellos tendrían posibilidad de ser traspasados, tanto a nivel local como regional en el futuro. Como consecuencia de esto, el número de programas catastrado fue bastante superior al estimado inicialmente.

Esta sección del informe está estructurada de la siguiente forma. Se presenta en primer término la metodología que se utilizó para levantar la información de cada programa, posteriormente se realiza un análisis de los resultados agregados del conjunto de iniciativas descritas, para a continuación avanzar en un examen más detallado de aquellos que poseen una mayor pertinencia para ser completamente implementados localmente. Finalmente, se incorporan reflexiones sobre las modalidades más efectivas para implementar el traspaso de los mismos y una escala de factibilidad actual para realizarlos, incorporando categorías discretas de alta, media y baja traspasabilidad.

En relación a la presentación de la información, cada ficha contiene los siguientes datos por programa: En primer lugar se describe la iniciativa, sus objetivos, dependencia ministerial - organizacional y los bienes y servicios que ofrece al usuario. En segundo término se encuentra información relativa a las responsabilidades que tiene cada nivel institucional (central, sectorial regionalizado, gobierno regional y municipio) en el financiamiento, diseño, implementación y evaluación. Finalmente se incorporan los montos definidos en la ley de presupuesto para el año 2010.

Estas características lo hacen principalmente un instrumento de análisis de programas y no un instrumento de información para usuarias/os o beneficiarias/os directos de cada iniciativa.

1.1 Metodología para la elaboración del catastro.

La información sobre programas del Estado desarrollados por los ministerios es posible obtenerla de las páginas web de cada uno, sin embargo esto presenta dificultades por la diversidad de formas en que es presentada, lo que hace difícil su clasificación y organización. Existen programas ejecutados por dos o más ministerios, con apariciones en ambos sitios web. Además se encuentran documentos como la Guía de programas sociales del Ministerio de Planificación o el Catastro de

¹⁷ El catastro completo se presenta en documento anexo.

programas del SENAME, que plantea otra forma de comunicar la ofertas de programas públicos. Todas estas fuentes descritas se utilizaron para hacer un levantamiento inicial de información.

El segundo proceso fue revisar la concordancia con la ley de presupuesto. Uno de los factores más importantes para este estudio es cuantificar la inversión, en sentido amplio, que realizan los ministerios a través de programas, sin embargo la relación entre los programas declarados públicamente y la distribución de los mismos en relación a los ítems de gastos de la Ley de Presupuesto, es información de mayor dificultad de acceso, siendo también pública, requiere de mayor conocimiento y en muchos casos, de reportes de los propios funcionarios a cargo de la implementación de los programas o del presupuesto del ministerio o servicio respectivo. En algunos casos se constata que los programas presupuestarios pueden contener uno o más programas de ejecución hacia la población, lo que complicó la asignación precisa de los recursos definidos para la ejecución de cada una de las iniciativas.

Dada la dificultad antes descrita, el catastro fue construido a partir de tres fuentes principales:

Sitios web de ministerios y servicios.

Se revisó, cada una de las páginas web de los ministerios, los que en general exponen los programas orientando la información para ser utilizada por usuarios/os ya sea para postulación o utilización del servicio. De ellos se obtuvo la descripción del programa, sus objetivos, a quién están destinados, los servicios responsables, entre otras cosas. Adicionalmente por esta vía, se accedió a las normativas de los programas con información sobre el funcionamiento y las responsabilidades de las distintas instituciones en su ejecución (plazos, tareas, etc.)

Ley de Presupuesto 2010

Con la información anterior se realizó un proceso de correspondencia con la ley de presupuesto 2010. De esta forma cada programa se ubicó en relación a la partida, capítulo, programa, subtítulo, ítem y sub-ítem presupuestario respectivo. Se focalizó la búsqueda en los subtítulos 24 (transferencias corrientes), 31 (iniciativas de inversión) y 33 (transferencias de capital). La intención de este ejercicio fue determinar qué institución era responsable de la ejecución presupuestaria de cada programa, es decir cuál de ellas hacía el gasto directo para la provisión del bien y servicio a la población.

Consultas técnicas a funcionarios de los ministerios o servicios¹⁸.

Para completar la información y corroborar la obtenida, se realizaron consultas telefónicas principalmente a los encargados de los programas al interior de los ministerios, y en algunos casos a encargados de presupuestos. Las preguntas se referían a explicaciones generales de los programas, la relación entre ellos y la ubicación de algunos en la ley, entre otras materias.

¹⁸ En muy pocos casos, fue necesario realizar este tipo de consultas a través de la ley de acceso a la información pública. Esta situación fue necesaria cuando funcionarios prefería tener un respaldo institucional sobre la respuesta que daban. El equipo a cargo intentó evitar este camino por la demora en la respuesta que ello significaba.

1.2 Contenido del catastro.

El catastro incluyen todos los programas sociales ministeriales que se ofrecen a la ciudadanía en las páginas web de cada ministerio, con algunos criterios de exclusión acordados previamente con la contraparte del estudio.

En acuerdo con la SUBDERE no se incluyeron los programas de los Ministerios de Salud y Educación¹⁹, con excepción de los del Consejo para la Cultura y las Artes que se encuentran radicados presupuestariamente en este último. Esto se explica dado que los mecanismos por los cuales los municipios, ya sea directamente o a través de sus corporaciones, ejecutan los programas de los ministerios de salud y educación son diferentes al trabajo institucional tradicional. Además, dada la magnitud de estos programas, superaba con creces los alcances de este estudio aumentando significativamente el universo de iniciativas a catastrar.

Tampoco se incorporaron en el catastro los programas de ministerios con baja traspasabilidad teórica como Defensa, Relaciones Exteriores, Hacienda y Bienes Nacionales. Así mismo no se consideraron las empresas del Estado (CODELCO, BANCOESTADO, ENAMI, etc.).

Información de cada ficha²⁰.

La información catastrada de cada uno de los programas se presenta en una ficha que contiene lo siguiente: (1) la caracterización, (2) responsabilidad en el financiamiento, diseño, focalización, implementación y evaluación. Finalmente (3) la ubicación en la Ley de presupuesto 2010.

a) Caracterización de los programas:

La caracterización del programa incluye el nombre, dependencia ministerial, dependencia institucional (servicio responsable), descripción, objetivos, grupo objetivo, monto global presupuestado, territorio objetivo y unidad territorial base de intervención²¹. También se considera el ámbito de acción temático y el tipo de bienes y servicios que provee.

Los ámbitos de acción temáticos están descritos en el marco teórico del informe y son los siguientes: Conectividad²²; Educación y cultura²³; Empleabilidad²⁴; Fomento productivo²⁵;

¹⁹ Los programas implementados por el Consejo de la Cultura y la Artes, por estructura presupuestaria 2010 se ubican en el Ministerio de Educación.

²⁰ Ver anexo X

²¹ La unidad base de intervención se describe más adelante.

²² Incorpora todas las iniciativas relacionadas con las vías de acceso aéreas, terrestres y marítimas, así como también las comunicacionales.

²³ En este caso considera los servicios educativos no formales, actividades de fomento a la cultura y deporte.

²⁴ Considera todos los recursos dirigidos a fomentar y fortalecer las competencias de la población activa, así como todas aquellas acciones que facilitan la incorporación de los recursos humanos al mercado laboral

²⁵ Incorpora todos aquellos programas y servicios destinados al desarrollo de la actividad de explotación y/o producción. Se incluyen tanto las acciones en las áreas agrícolas, pesqueras, silvícolas, entre otras, independientemente de la población objetivo a la que apunta el programa o servicio, concentrándose en el objetivo o producto que se proporciona.

Innovación y emprendimiento²⁶; Parques y áreas protegidas²⁷; Servicios sociales²⁸; y Vivienda y equipamiento comunitario²⁹.

El tipo de bienes y servicios, como su nombre lo indica refleja la acción principal que debe realizar la institución que ejecuta el programa. Las categorías definidas son: Asistencia técnica y capacitación, infraestructura, y transferencia de recursos.

b) Responsabilidad institucional en la ejecución de programa:

Se describe la responsabilidad del nivel central, sectorial regionalizado, gobierno regional y/o nivel municipal en el financiamiento, diseño, focalización, implementación y, monitoreo y evaluación. El nivel central corresponde a los ministerios, subsecretarías y direcciones nacionales de reparticiones públicas. El nivel sectorial regionalizado incluye a las secretarías regionales ministeriales (SEREMIS) y direcciones regionales de servicios públicos. El gobierno regional incluye las acciones que realiza el GORE.

c) Identificación en la Ley de Presupuesto 2010:

El identificador presupuestario se muestra en forma de número y se refiere a la ubicación del programa en la Ley de presupuesto 2010, mencionando: Partida (Ministerio), capítulo (servicio), programa, subtítulo (24, 31 o 33), ítem y sub ítem.

1.3 Análisis del Catastro Global.

Para definir de los programas posibles de descentralizar se consideraron algunos criterios de análisis y categorías, las que permitieron tomar opciones de transferibilidad al nivel municipal.

La *función de asignación* y la *unidad territorial base de intervención* fueron criterios generales, obtenidos de la bibliografía el primero y de construcción propia el segundo, para definir un grupo inicial de programas potencialmente transferibles al nivel local.

El *ámbito de acción temático* y tipo de bienes y servicios son categorías que ayudan a describir el grupo de los potencialmente traspasables a municipios. Además se utilizó la experiencia actual de los municipios en la implementación de programas.

²⁶ Incluye todos los recursos enfocados en el desarrollo, fomento y fortalecimiento de las empresas desde la perspectiva de la innovación tecnológica, apertura de nuevos mercados, diversificación de la producción, entre otros ámbitos. Este tipo de recurso está especialmente dirigido a las PYMES, así como también en la Microempresa.

²⁷ Incorpora todos aquellos programas y servicios destinados a la conservación y desarrollo de áreas protegidas y parques nacionales a lo largo del país. Desde esta perspectiva es posible agrupar todos aquellos recursos que apuntan actualmente a este tipo de bien público, distinguiendo según el criterio de eficiencia si es factible o no descentralizar

²⁸ Contempla los diversos servicios de protección social, apoyo familiar, acciones a favor de la equidad, así como todas aquellas acciones de tipo asignativa a nivel de prevención en el ámbito psicosocial, entre otros

²⁹ Contempla los recursos destinados a mejorar la habitabilidad del barrio y zona rural, incorporando acciones de urbanización tales como la instalación servicios básicos, electrificación, infraestructura habitacional, infraestructura comunitaria, etc.

Función de asignación

De acuerdo a lo señalado en el marco teórico, la *función de asignación*³⁰ permitiría distinguir los bienes y servicios que son más eficientes de proveer en el nivel local, justamente por la cercanía mayor con los beneficiarios. Esto se relaciona con la constatación de que los distintos territorios tienen necesidades heterogéneas, por lo que sería más efectivo para el gobierno local detectar e implementar una oferta flexible en torno a un tema específico.

Unidad básica de intervención: El territorio donde el programa se implementa principalmente y el carácter de cercanía que presenta con los beneficiarios o usuarios. Se ha definido en categorías como País, Región o Comuna. Esta categoría permite hacer el segundo filtro de programas, ya que determina aquellos que son de carácter comunal por lo que son de incumbencia municipal y asumen la potencialidad de descentralización municipal. Para efectos del análisis se consideró comunal a todos los programas cuya unidad básica fuera menor o igual que una comuna; Regional, a los programas cuya unidad básica fuera mayor que una comuna y hasta la región; y de nivel País a los programas cuya función se desarrollara en un territorio mayor a una comuna.

Ámbito de acción temático: Como ya se ha explicado anteriormente, esta categoría describe el ámbito de intervención que el programa está intentando potenciar, mejorar, prevenir, etc. Los ámbitos de acción temáticos definidos y utilizados para esta clasificación fueron 9 y se describen en el marco teórico al principio de este informe.

Tipo de bienes y servicios: Se refiere al mecanismo con el que se proveen los bienes y servicios públicos. Las categorías fueron definidas como Infraestructura, transferencia de recursos y Asistencia Técnica y Capacitación.

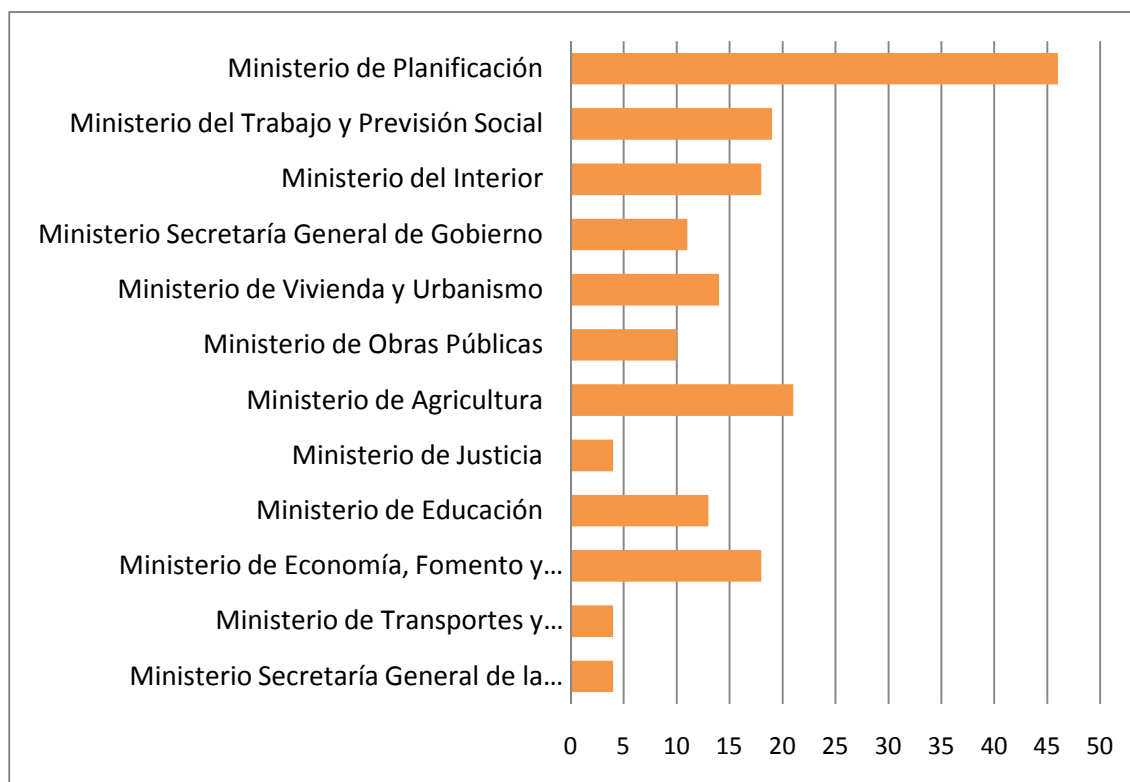
Descripción.

El catastro presenta 182 programas de 12 Ministerios. 174 de los cuales han sido calificados como parte de la función de asignación y 8 de función distributiva. El presupuesto total asignado para esta suma de programas es de MM\$ 1.824.041, es decir, 1,8 billones de pesos.

Como se aprecia en el gráfico 1.1, el Ministerio de Planificación, concentra la mayor cantidad de programas ofertados a la comunidad (46). Se entiende que MIDEPLAN es el ministerio orientado a resolver los problemas sociales para generar mejores condiciones de vida para todas las personas que viven en el territorio, por lo que la población que atiende no sólo es diversa sino que es la mayoría de la población, lo que explica su cantidad relativa de programas que duplica a otros ministerios.

³⁰ Asegurar que la provisión de bienes y servicios que el mercado no provee o lo hace de forma inadecuada y garantizar un funcionamiento eficiente del mercado.

Gráfico 1.1: Distribución de programas catastrados 2010 por Ministerios³¹



Fuente: Elaboración propia, catastro de programas ministeriales.

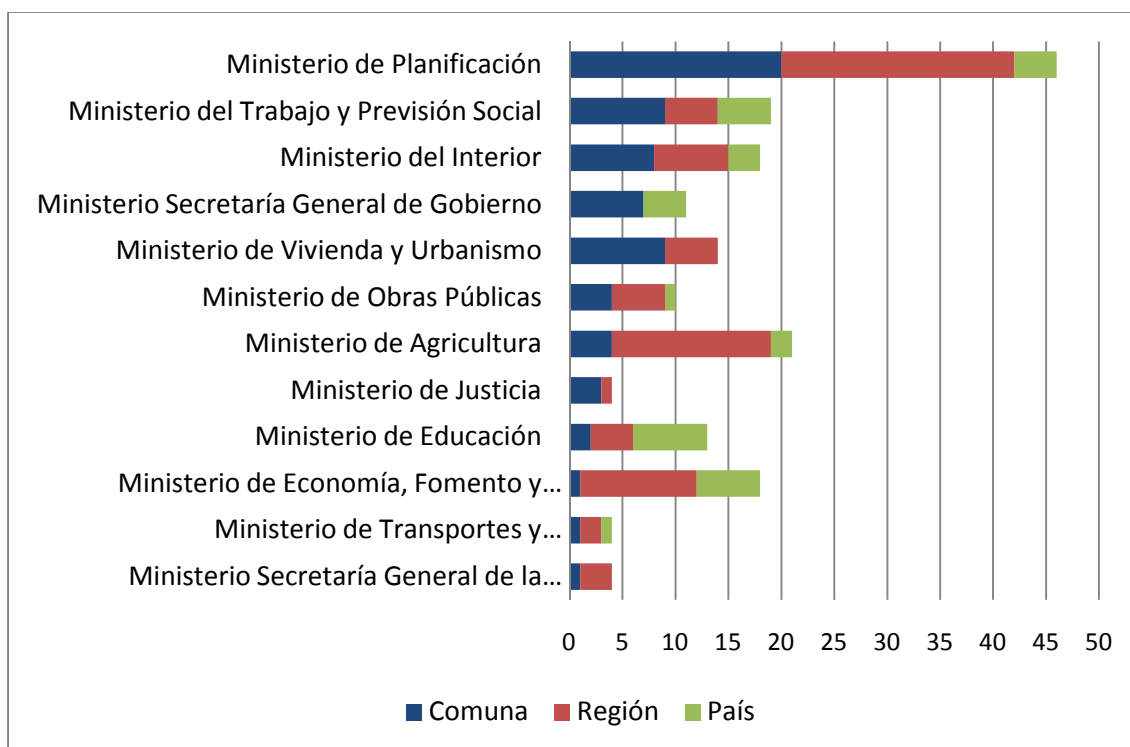
Por su parte también se aprecia una cantidad importante de programas los ministerios de Agricultura (21), Trabajo (19), Economía (18) e Interior (18). Los tres primeros tiene un rol especializado en temas productivos o desarrollo económico, por lo que el universo de usuarios de estos programas es más acotado lo que explica que sean un número menor. Los ministerios de Vivienda y Urbanismo (14), el Consejo de la Cultura y las Artes (13), Secretaría General de Gobierno (11) y Obras Públicas (10) se presentan en una tercera línea en cuanto a cantidad, probablemente porque las temáticas de trabajo son más acotadas y las formas de enfrentarlas está más estandarizado.

Finalmente están los ministerios de Justicia (4 programas del SENAME), Secretaría General de la Presidencia (4) y Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (4).

En el gráfico 1.2 es posible apreciar la distribución ministerial de programas por unidad territorial base de intervención. Se ha definido esta categoría como el territorio donde principalmente se implementa el programa y el carácter de cercanía que requiere el mismo para la toma de decisiones, en definitiva cuanto aportan las características particulares del territorio a la forma en que el programa se desarrolla.

³¹ El Ministerio de Educación incluye sólo programas del Consejo de la Cultura y las Artes.

Gráfico 1.2: Distribución de Programas por Ministerios según unidad territorial básica de intervención.



Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

Es interesante constatar que los programas se desarrollan mayoritariamente a nivel regional (44%) o comunal (38%) y en menor medida de nivel País (18%).

Aquello programas que se han definido de nivel país, se refieren a servicios que involucran estándares de calidad nacionales, como programas de información, promoción de la cultura y el deporte, de promoción de niveles productivos, fortalecimiento institucional y calidad de servicio de instituciones públicas, entre otros.

El Consejo de la Cultura y las Artes presenta 7 programas asociados a esta unidad de intervención que se relacionan con acceso igualitaria a la cultura de la población (fondos nacionales de desarrollo de las artes principalmente). El relación al ministerio de Economía (5), éste concentra en el nivel nacional los programas relacionados con temáticas de promoción del turismo en el país.

En el caso de los ministerios de Planificación (4) y Secretaría General de Gobierno (4), se observan en la categoría País, programas de fortalecimiento institucional, generación de conocimiento para mejorar la gestión de instituciones y condiciones sociales para el desarrollo nacional de temáticas como deporte, turismo y juventud.

Los programas con unidad territorial básica de intervención Región están concentrados principalmente en los ministerios de Planificación (22), Agricultura (15) y Economía (10). En cuanto a porcentaje de ejecución regional en los ministerios, destaca la situación de Agricultura que implementa el 71% de sus programas en este nivel. Una posible razón es la distribución territorial del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) que posee agencias de área que cubren territorios en general, mayores a una comuna. Por su parte, también destaca el alto porcentaje de implementación regional de los ministerios de Economía (61%); Planificación (48%) y Obras Públicas (50%), programas que son analizados en profundidad en el informe regional de este estudio.

En relación a la cantidad de programas de unidad base de intervención comuna, gran cantidad (20) son del ministerio de planificación, le sigue trabajo (12), vivienda y urbanismo (9) e Interior (8). En el siguiente apartado se describen en mayor detalle estos programas.

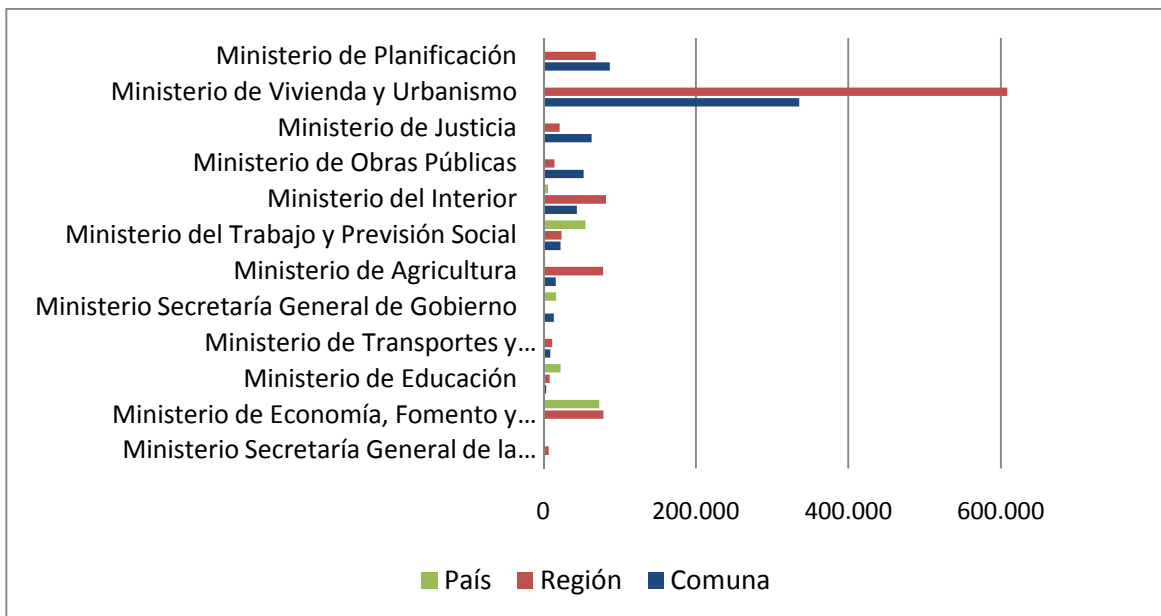
De acuerdo a la clasificación territorial propuesta, es posible revisar los montos asignables por territorio, según el presupuesto catastrado 2010 por ministerio (ver gráfico 1.3).

Se aprecia que la mayor cantidad de inversión presupuestada está en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en el que una importante suma que sería asignable al nivel comunal, sin embargo casi la mayor proporción debería ser asignado a la región. Otros ministerios con mayor proporción de recursos regionalizables son Planificación, Interior, Agricultura y Economía.

En el caso de la comuna, son importantes a nivel de monto posible de asignar Planificación, Justicia, Obras públicas, Interior y Trabajo.

Los programas de intervención territorial País se concentran principalmente en Economía y Trabajo.

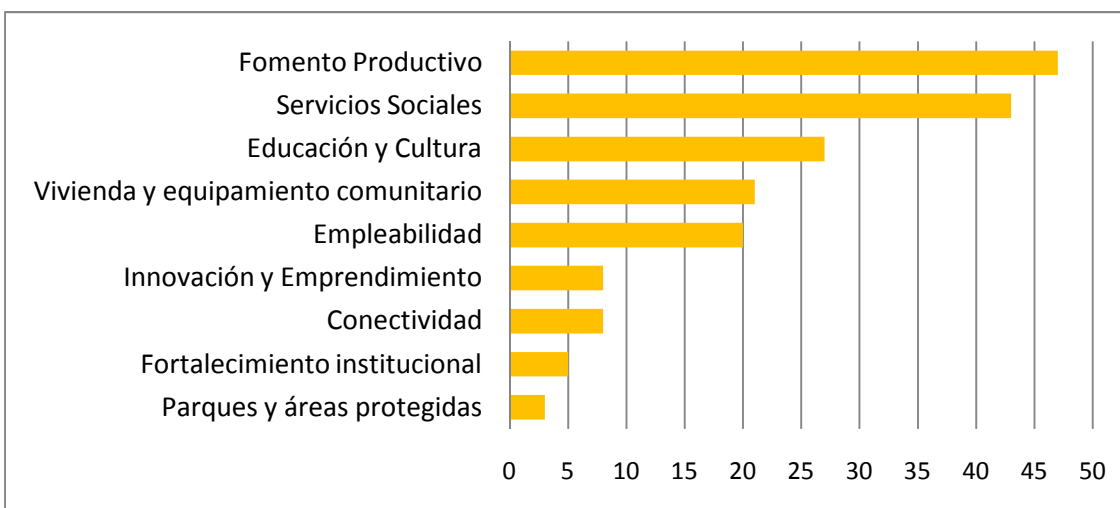
Gráfico 1.3: Monto de recursos catastrados en la ley de presupuesto 2010 según ministerios por unidad básica de intervención (millones de pesos de 2009).



Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

En cuanto a la distribución por ámbito de intervención temática (ver gráfico 1.4) se aprecia que la mayor cantidad de programas catastrados se refiere a fomento productivo (47) y servicios sociales (43). Luego están los temas relacionados a Educación y Cultura (27), Vivienda y equipamiento comunitario (21), y Empleabilidad (20). Finalmente en menor cantidad se desarrollan programas de Innovación y Emprendimiento (8), Conectividad (8), Fortalecimiento institucional (5) y Parques y áreas protegidas (3).

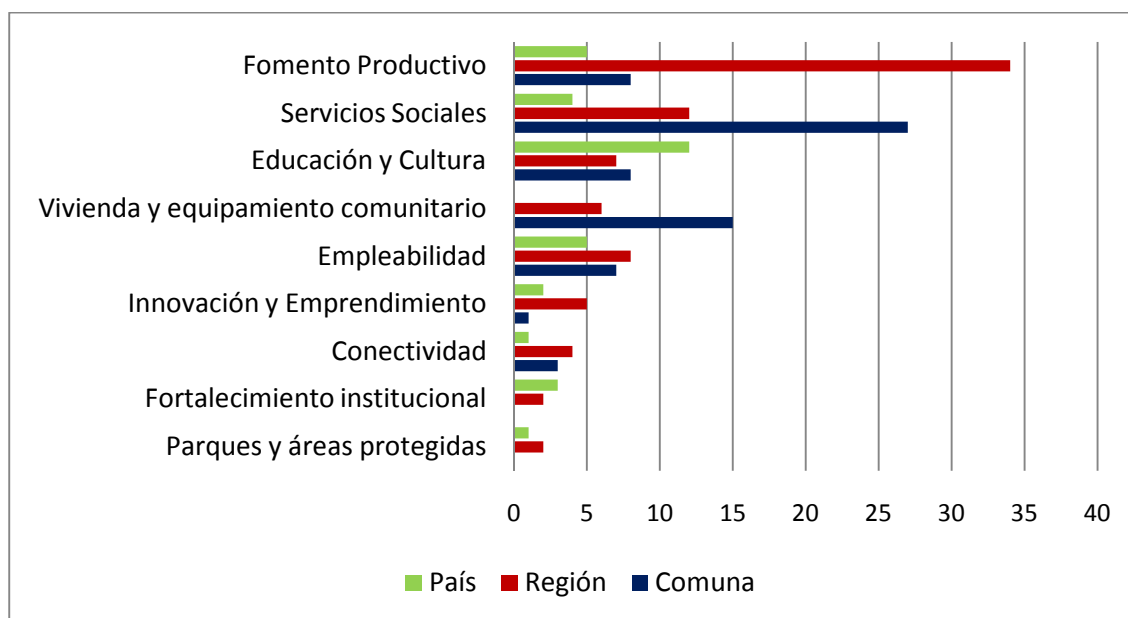
Gráfico 1.4: Total de programas catastrados distribuidos según ámbito de intervención temático.



Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

A este análisis es posible agregar la unidad territorial básica de intervención Como se aprecia en el gráfico 1.5.

Gráfico 1.5: Total de programas catastrados distribución según ámbito de intervención temática por unidad territorial básica de intervención.



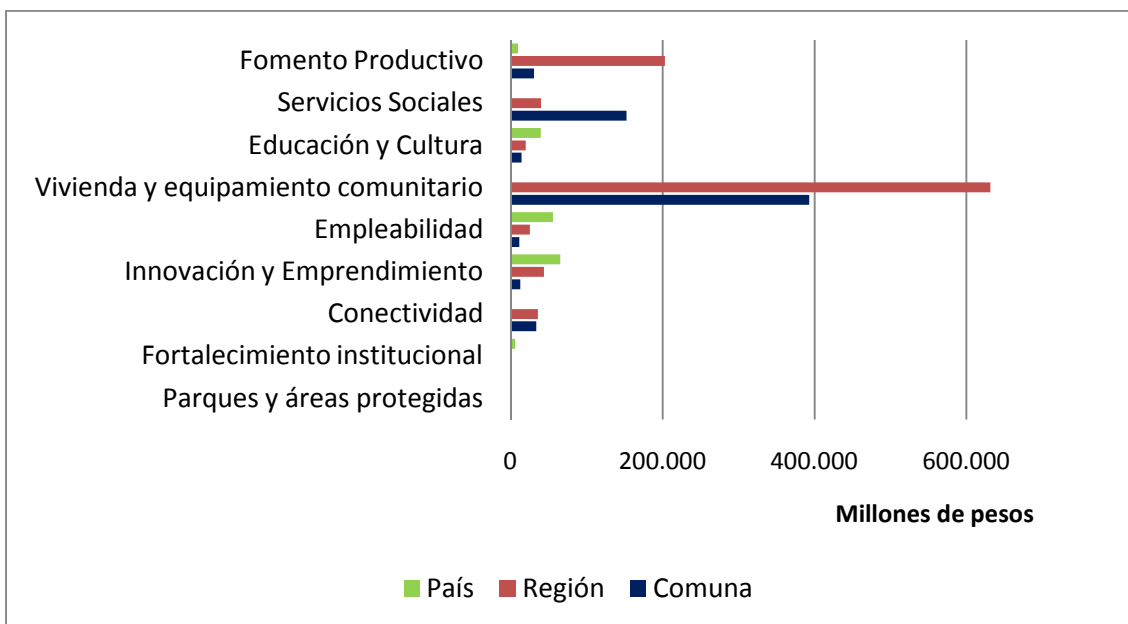
Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

Los programas de fomento productivos se desarrollan principalmente en el territorio Región (34). Así también es posible decir que aquellos que se refieren a servicios sociales (27) y vivienda y equipamiento comunitario (15) se han identificado como programas de desarrollo mayoritariamente comunal.

A nivel región también se desarrollan de forma importante programas relacionados con servicios sociales (12), empleabilidad (8) y educación y cultura (7). Para el nivel comunal los temas de segunda línea, son educación y cultura (8), empleabilidad (7) y fomento productivo (8). A nivel País los temas más importantes se refieren a educación y cultura (12 cultura y deporte), fomento productivo (5) y servicios sociales (4).

Al análisis anterior es posible agregar los recursos presupuestados. En el gráfico 1.6 se aprecian los montos asignables por área temática y unidad territorial básica de intervención.

Gráfico 1.6: Recursos presupuestado 2010 según ámbito de intervención temático y unidad territorial base de intervención (en millones de pesos).

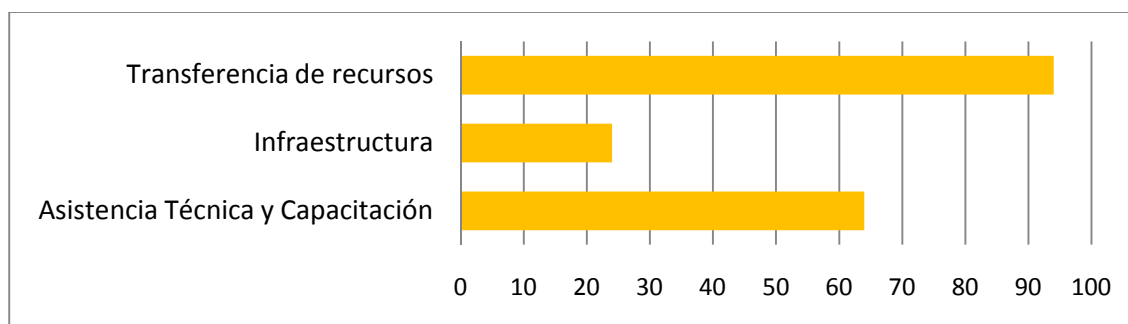


Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

Los montos más importantes están en el ámbito de vivienda y equipamiento comunitario con MM\$ 631.747 para regiones y MM\$ 392.826 para comunas. Fomento productivo tiene una inversión importante en regiones con MM\$ 203.074 y servicios sociales en comunas con MM\$ 152.518.

Otra variable de análisis se refiere al mecanismo con el que se producen los bienes y servicios prestados en cada programa. Como lo indica el gráfico 1.7, de los 182 programas catastrados el 52% (94) realiza transferencia de recursos, el 35% asistencia técnica y capacitación (64) y 13% entrega Infraestructura (24).

Gráfico 1.7: Número de programas catastrados según el mecanismo utilizado para la producción de los bienes y servicios transferidos a los usuarios.

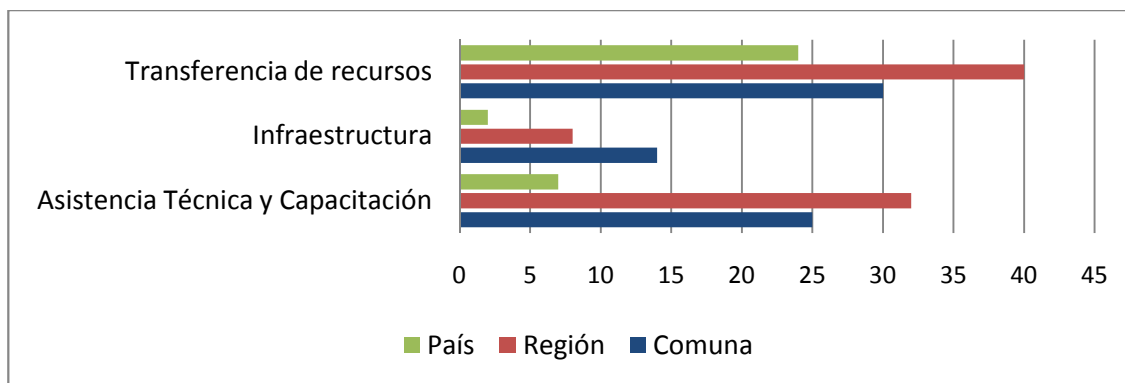


Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

La distribución de los programas, de acuerdo a los bienes y servicios ofertados distribuidos por unidad territorial base de intervención se presenta en el gráfico 1.8. El 58% de los programas que otorgan infraestructura lo hace en unidad territorial base de intervención comuna, 33% en región y sólo un 8% a nivel País.

Los programas que entregan asistencia técnica y capacitación se distribuyen un 50% en región, 39% en comuna y 11% a nivel país. Por su parte el 43% de los programas que realizan transferencia de recursos lo hacen en territorio Región, 32% a nivel Comuna y 26% País.

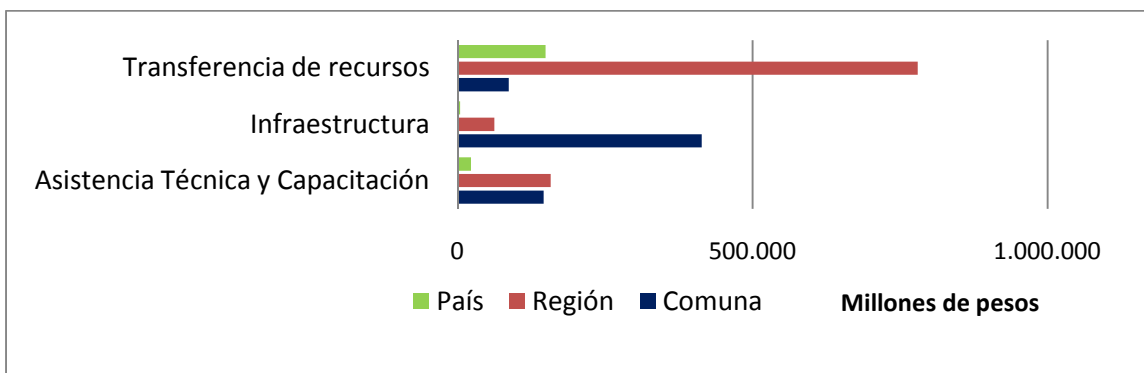
Gráfico 1.8: Total de programas catastrados según bienes y servicios transferidos por unidad territorial básica de intervención.



Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

Por último, es posible observar los montos presupuestados para el 2010 según tipos de bienes y servicios distribuidos por unidad territorial básica de intervención. En el gráfico 1.9 se observa que la transferencia de recursos se otorga mayoritariamente a programas de nivel regional (MM\$ 780.003) y los programas que otorgan infraestructura se desarrollan mayoritariamente en las comunas (MM\$ 414.041). Finalmente aquellos programas de asistencia técnica y capacitación han presupuestado MM\$ 158.002 para el nivel regional y MM\$ 145.905 a nivel comunal.

Gráfico 1.9: Monto total presupuesto 2010 según bienes y servicios transferidos a los usuarios y unidad territorial base de intervención (en millones de pesos).



Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

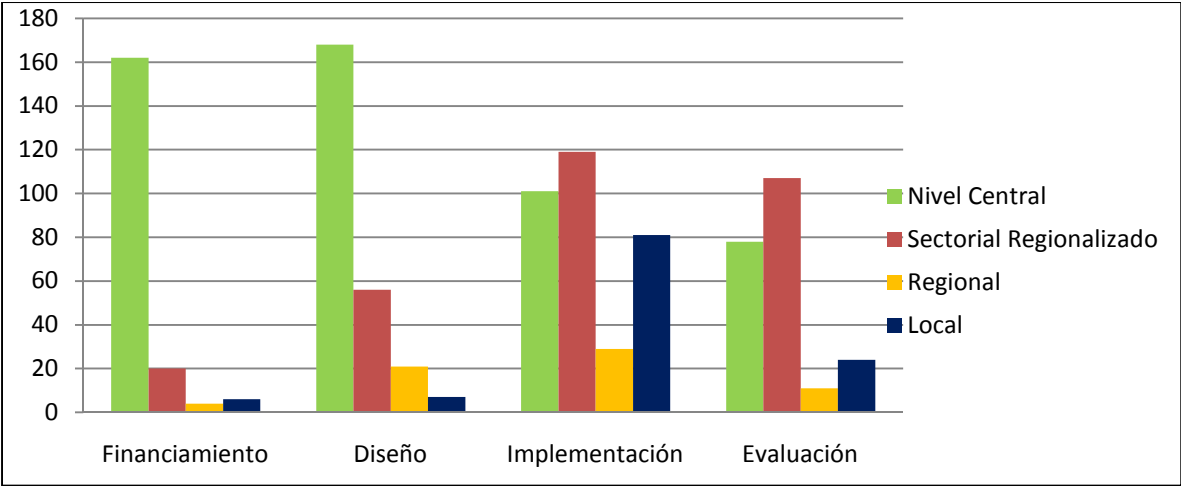
Parte importante de la información que describe este catastro se refiere a la responsabilidad actual del gobierno central y los distintos niveles subnacionales como sectorial regionalizado, gobierno regional y municipal en el financiamiento, diseño, focalización, implementación y, monitoreo y evaluación de cada uno de los programas.

En esta sección se incorporó para el análisis el nivel desconcentrado de los servicios públicos y/o ministerios, denominado para el estudio como “sectorial regionalizado” y que no corresponde a un nivel subnacional distinto de la región, pero que para efectos de este estudio, puede proveer información importante sobre los recursos y programas que hoy pudieran pasar a ser de decisión regional, ya que en la práctica se deciden o implementan desde las regiones, pero dependientes administrativamente del nivel central.

Respecto de la responsabilidad de financiamiento, el nivel central (ministerio) participa en el 88% de los programas catastrados, el sectorial regionalizado en un 9%, el GORE un 2% y los municipios en un 3%. Esto es consistente con la forma de financiar la mayoría de estas iniciativas con transferencias de recursos, sin embargo llama la atención la baja participación, en este conjunto de programas, de los niveles regionales y locales en el financiamiento.

En cuanto al diseño de los programas las diferencias se mantienen, participando el nivel central en un 90% del diseño de los programas, el nivel sectorial regionalizado en un 23%, el GORE en un 9% y el municipio sólo en un 2% de los programas catastrados. Cabe señalar que sólo se catastraron programas que tuvieran representación en la ley de presupuesto y/o sitios web institucionales de servicios públicos y ministerios y por tanto no se incluyeron programas propios de cada región o municipio.

Gráfico 1.10: Número de programas en los que participan los niveles central y subnacionales en el financiamiento, diseño, implementación y evaluación de los programas catastrados.



Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

En cuanto a la implementación, la participación del nivel central baja a un 55%, predominando la participación del nivel sectorial regionalizado con un 65% y del nivel local 45%. El GORE participa de alguna forma en la implementación de un 16% de los programas catastrados.

Finalmente en el proceso de evaluación la participación mayoritaria la cumple el nivel sectorial regionalizado con un 59%, sigue el nivel central en un 42%, el nivel local con 12% y el GORE con 5%.

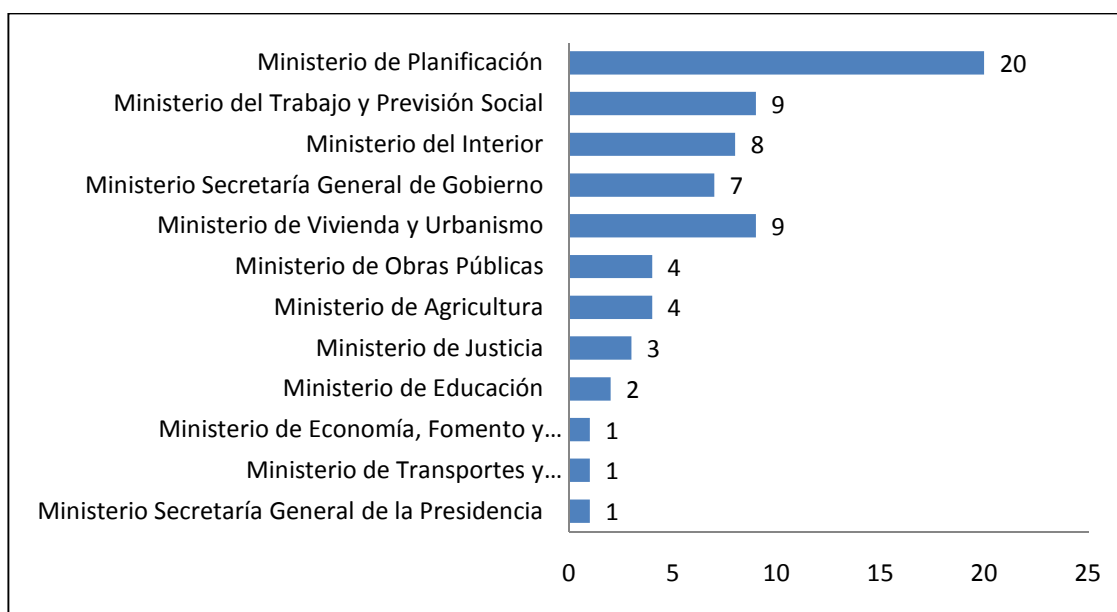
1.4 Transferibilidad de programas a las comunas.

Descripción general de los programas potenciales de ser transferidos.

De acuerdo a los criterios descritos inicialmente, se determinó un total de 69 programas que cumplen con función de asignación y su unidad base de intervención es comunal, por lo que podrían ser potencialmente transferibles a las comunas. A continuación se realiza una descripción general y análisis en particular de este subconjunto de programas.

El gráfico 1.11, muestra la distribución de estos programas por ministerio. El mayor número es ejecutado por el Ministerio de Planificación (20), seguido del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (9), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (9) y Ministerio del Interior (8). Los ministerios que desarrollan menor intervención a nivel comunal son el Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción, Ministerio de Transporte y Comunicaciones y Ministerio Secretaría General de la Presidencia con 1 programa cada uno de ellos.

Gráfico 1.11: Distribución de programas correspondientes a la unidad territorial base de intervención Comunal por Ministerios.



Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

La distribución cambia cuando se incorpora la variable de presupuesto. El gráfico 1.12 muestra la distribución del monto presupuestado para el 2010 por cada ministerio en la unidad territorial comunal.

Gráfico 1.12: Monto presupuestado 2010 en unidad territorial base de intervención comunal por ministerio (millones de pesos).



Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de los programas desarrollados en unidad territorial comunal, alcanza una inversión presupuestada para el 2010 de MM\$ 335.430. Seguidos de este, pero menos de un tercio de éste, están los ministerios de Planificación (MM\$ 86.786), Justicia (MM\$ 63.196), Obras Públicas (MM\$ 52.493) e Interior (MM\$ 43.497). La menor inversión presupuestada se observa en los ministerios de Trabajo y Previsión Social (MM\$ 22.340), Agricultura (MM\$ 16.039), Secretaría General de Gobierno (MM\$ 13.500), Transporte y Telecomunicaciones (MM\$ 8.881), Educación (MM\$ 3.528), Economía (MM\$ 868) y Secretaría General de la Presidencia (MM\$ 70). En números totales, la transferencia de todos estos programas a las comunas implicaría un monto total de 646 mil millones de pesos, equivalente al 100% del Fondo Común Municipal 2009.

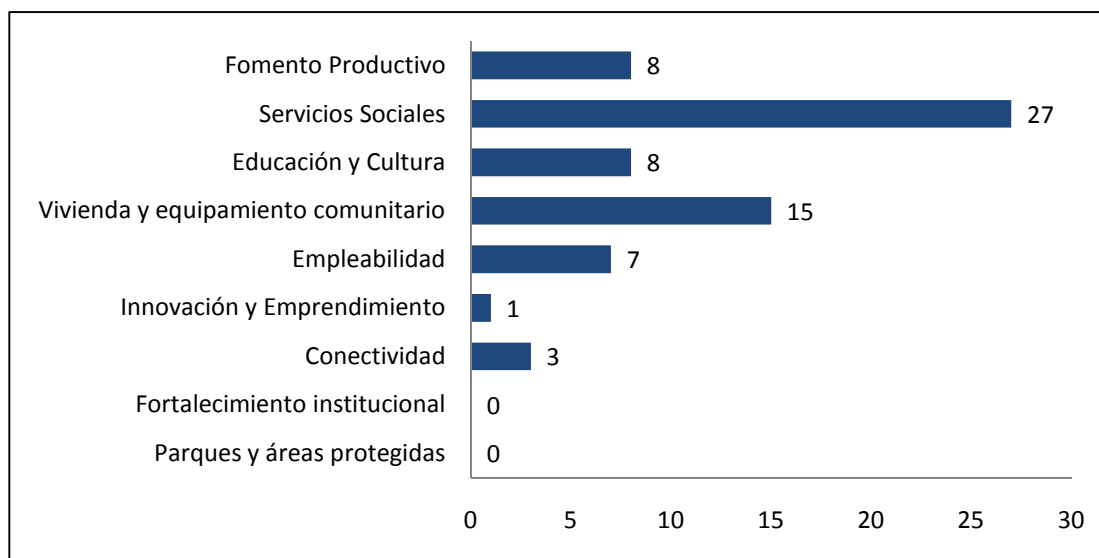
Los programas también se pueden ordenar según su distribución por ámbito de intervención temático, quedando el mayor número agrupados en la categoría Servicios Sociales³² (27). A esta categoría se integran todos aquellos programas orientados a mejorar las condiciones de vida de

³² Contempla los diversos servicios de protección social, apoyo familiar, acciones a favor de la equidad, así como todas aquellas acciones de tipo asignativa a nivel de prevención en el ámbito psicosocial, entre otros.

las personas ya sea a través de la atención o la prevención en grupos con características de vulnerabilidad.

Un número importante también lo constituyen programas sobre vivienda y equipamiento comunitario (15), seguido de iniciativas de fomento productivo y educación y cultura (8 respectivamente), empleabilidad (7), conectividad (3) e innovación y emprendimiento (1).

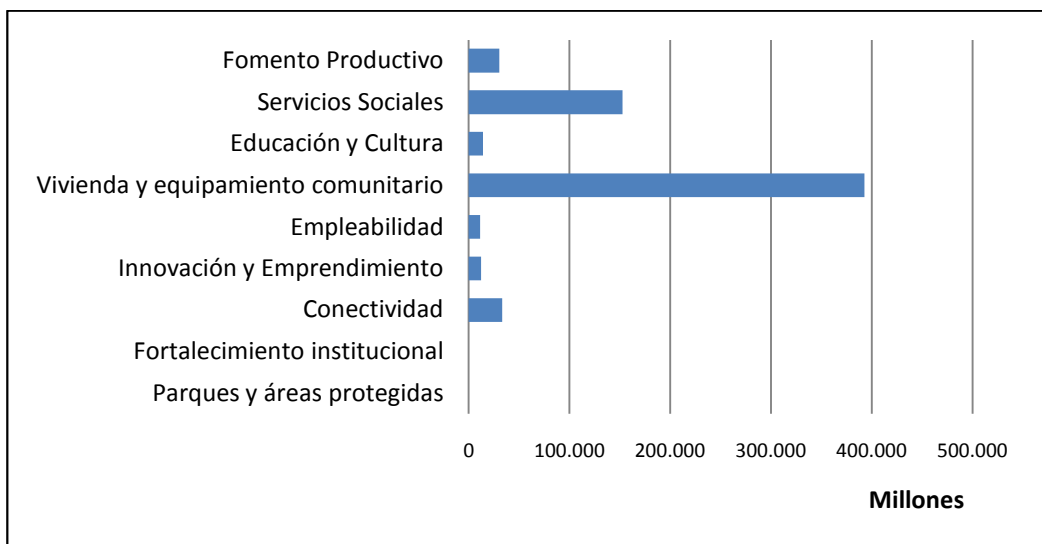
Gráfico 1.13: Distribución de programas de unidad territorial base de intervención comunal según ámbito de intervención temática



Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

Los montos presupuestados para el año 2010 según ámbito de intervención temático se observan en el gráfico 1.14. Los temas de vivienda y equipamiento comunitario son los que presentan mayor inversión presupuestada en las comunas (MM\$ 392,826), le sigue servicios sociales (MM\$ 152,518), conectividad (MM\$ 33,348), fomento productivo (MM\$ 30,497), educación y cultura (MM\$ 14,05), innovación y emprendimiento (MM\$ 12,224) y finalmente empleabilidad (MM\$ 11,161).

Gráfico 1.14: Monto presupuestado 2010 en unidad territorial base de intervención comunal según ámbito de intervención temático.

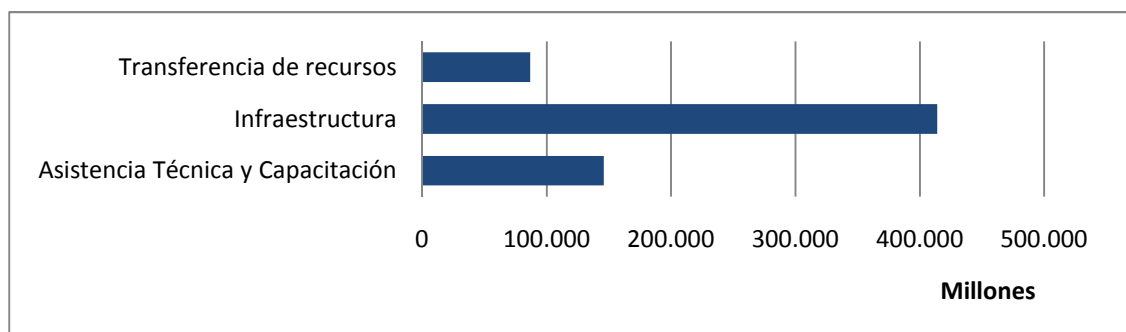


Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

Al revisar la información por tipo de bienes y servicios transferidos a los usuarios, se observa que la mayor cantidad de programas realiza transferencia de recursos (30) a los usuarios. En segunda líneas están los programas que ofrecen asistencia técnica y capacitación (25) y los de infraestructura (14).

En términos de recursos, los montos presupuestado para el 2010 en comunas muestra su mayor cifra para aquellos programas que ofrecen infraestructura (MM\$ 414.041). Los programas que realizan transferencia de recursos directamente a los usuarios alcanzan MM\$86.681 y los de Asistencia Técnica y Capacitación los MM\$145.905.

Gráfico 1.15: Monto presupuestado 2010 en unidad territorial base de intervención comunal según bienes y servicios transferidos a los usuarios (en millones de pesos).



Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

En resumen es posible describir este grupo, como programas cuya dependencia ministerial prioritaria es del Ministerio de Planificación y en segundo lugar están el Ministerio del Trabajo y

Previsión Social, Vivienda y Urbanismo, Interior y Secretaría general de Gobierno. La inversión mayor es del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Predominan los temas referidos a servicios sociales, seguido de vivienda y equipamiento comunitario. Este último tema presenta el mayor monto presupuestado para el 2010 en comunas, seguido por menos de la mitad los programas referidos a servicios sociales. Según el tipo de bienes y servicios transferidos a los usuarios. la mayor cantidad de programas transfiere recursos, luego capacitación e infraestructura (en ese orden), sin embargo el presupuesto mayor corresponde a infraestructura.

1.5 Factibilidad y condiciones de transferibilidad de programas al nivel local.

La siguiente sección contiene un análisis más detallado para el grupo de programas que pueden ser transferidos a las comunas. Para ello, se agrega a las categorías de análisis anteriormente utilizadas dos aspectos que facilitan o dificultan la transferibilidad de los programas a los municipios. En primer lugar se incorpora la participación municipal actual en el diseño, implementación y evaluación de los programas y en segundo lugar el aporte financiero declarado de los municipios con recursos propios.

La implementación de programas requiere de distintos niveles de experticia, por lo tanto se puede ordenar la factibilidad de traspasos de iniciativas a los municipios en términos de la mayor o menor complejidad para la adquisición de tales competencias. Para esto se ha subdividido la implementación en distintos tipos, según complejidad.

Implementación con recurso humano especializado: Se refiere a la responsabilidad de contratar personal, realizar capacitación y/o asistencia técnica. Todas estas tareas requiere un nivel de competencias especializado para implementar el programa. A este factor se le ha otorgado especial importancia a la hora de analizar los programas, ya que en algunos casos el nivel municipal ya realiza estas acciones lo que refleja que el municipio posee o ha desarrollado tales competencias. En otros casos sucede que a pesar de que el programa es de nivel comunal, los municipios aun no cuentan con recurso humano especializado para implementarlo, tarea que asumen las unidades sectoriales regionalizadas.

Implementación administrativa: Cuando el municipio participa de alguna forma en la *focalización de los beneficiarios* y/o el *monitoreo de la intervención*. En este caso las competencias necesarias son de menor complejidad que las anteriores sin embargo requieren cierto nivel de preparación. En los programas analizados se aprecian que en la mayoría de los programas los municipios ya cumplen con esta función.

Ejecución de los recursos: Cuando el municipio debe hacer directamente *transferencia de recursos* a los usuarios, beneficiarios o ejecutores. Aunque esta parte de la implementación requiere cierta experticia es una función que ya está instalada en los municipios. En este sentido, aunque en la actualidad los municipios no cumplan esta función en la implementación de un programa en

particular, si tuvieran que asumirla, el traspaso es simple y no requiere especial incorporación de competencias.

Implementación con infraestructura: Cuando el municipio aporta con espacio físico, equipamiento, materiales y transporte. Todos estos elementos pueden no existir en un municipio, sin embargo la adquisición de los mismos requiere financiamiento que puede incorporarse en los gastos de un programa y no requieren mayores competencias.

Para el análisis de la transferibilidad de los programas se construyó un índice que señala la factibilidad del proceso y clasifica a los programas en factibilidad alta, media o baja. Para efectos del análisis se ponderaron los factores de la siguiente manera:

- Aporte municipal de recursos económicos propios 2 puntos
- Aporte municipal con recurso humano especializado 2 puntos
- Aporte municipal en la implementación administrativa 1 punto
- Aporte municipal en ejecución de los recursos 0 puntos
- Aporte municipal en infraestructura 0 puntos

La sumatoria de estos cinco factores entrega el índice de transferibilidad a cada uno de los programas.

Se consideran programas de alta transferibilidad (A) aquellos con índice de transferibilidad 3, 4 o 5. Es decir aquellos programas en los que el municipio realizan al menos dos de las siguientes funciones: aporta recursos económicos propios; aporta con recurso humano especializado; y/o realiza implementación de carácter administrativo. Se consideran de mediana transferibilidad (M) aquellos programas que suman un índice de 2. Es decir que el municipio aporta con recursos económicos o que el municipio ya aporta con recurso humano especializado. Finalmente se considera de baja transferibilidad (B) aquellos programas que suman índice 1 o 0. Es decir que el municipio aporta con implementación administrativa y/o ejecución de recursos y/o implementación con infraestructura.

Para realizar el análisis se agrupan los programas de acuerdo al ámbito de intervención temático y tipo de bienes y servicios transferidos a los usuarios. Esta agrupación tiene la finalidad de encontrar consistencias entre los programas que orienten la posibilidad futura de realizar transferencias en bloque, es decir que tal ejercicio se realice desde un grupo de programas con objetivo común de manera de flexibilizar la condicionalidad de los mismos.

En términos generales es posible describir que del total de programas potencialmente transferibles a nivel comunal, 43 (62%) corresponden a alta transferibilidad, 21 (30%) a baja transferibilidad y 5 (7%) a transferibilidad media. El análisis detallado se presenta a continuación por ámbito de intervención temático y tipo de bienes y servicios transferidos.

1.5.1 Análisis por ámbito de intervención temático.

Educación y Cultura.

Los programas clasificados en este ámbito de intervención son 8. Predominan aquellos que se relacionan a desarrollo del deporte a nivel comunal. También contiene la temática relacionada a las artes y educación no formal. El monto total presupuestado para estos programas es de MM\$ 14.053 de los cuales MM\$ 10.525 son de alta transferibilidad y MM\$ 3.528 de baja transferibilidad.

Tabla 1.1: Programas potencialmente transferible en educación y cultura.

Nombre del programa	Dependencia Ministerial	Presupuesto (MM \$)	Aporte \$ propio	Aporta RRHH especializado	Aporta imple-ment. Admin.	Índice	A/M/B
Proyecto de Re-escolarización	Interior	113		2	1	3	A
Corporaciones Municipales de Deporte	Secretaría General de Gobierno	1,206		2	1	3	A
Deporte de Competición	Secretaría General de Gobierno	2,451		2	1	3	A
Deporte Recreativo	Secretaría General de Gobierno	1,576		2	1	3	A
Formación para el deporte	Secretaría General de Gobierno	1,951		2	1	3	A
Mejor Calidad de Vida	Secretaría General de Gobierno	3,227		2	1	3	A
Creando Chile en mi Barrio	Educación	3,437				0	B
Muestra de arte escolar	Educación	91				0	B

Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

Los de alta transferibilidad, son mayoritariamente relacionados al desarrollo de deporte en las comunas. Los municipios actualmente ya realizan acciones que requieren recurso humano especializado lo que indicaría que tienen cierta experticia para el desarrollo de los mismos.

Los programas de baja transferibilidad son ambos del Consejo de la Cultura y las Artes y en la actualidad se desarrollan bajo el alero de la misma institución, probablemente porque requieren de un conocimiento del tema para fomentar las artes (de buena calidad) en las comunas.

Para esta temática se propone traspasar directamente al nivel municipal los programas de alta transferibilidad relacionados al fomento y desarrollo del deporte (MM\$ 10.412) de manera que sea el municipio que desarrolle un plan que le permita de acuerdo a su realidad fomentar tanto los deportes de competición como las alternativas del deporte recreativo y calidad de vida. Como preocupación principal del Instituto Nacional del Deporte para la transferibilidad de los programas deben existir estándares de calidad del resultado de los programas.

Creando Chile en mi Barrio y las Muestras de arte escolar requieren mayor participación de recurso humano especializado que lo otorga directamente el Consejo de la cultura y la artes. Los municipios aun no cuentan con esta experticia. El traspaso de estos programas requiere construir

un modelo de asistencia técnica para enfrentar los temas sobre el arte a nivel comunal. Al igual que los relacionados con el deporte, es necesario definir estándares de calidad de manera promover el desarrollo de las artes de más alta calidad y las distintas comunas logren “competir” a nivel nacional.

Empleabilidad.

Los programas referidos a empleabilidad son 7 y están orientados a aumentar competencias laborales de los usuarios para mejorar su calificación para trabajo. El monto total presupuestado es de MM\$ 11.161 y todos corresponden al Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Tabla 1.2: Programas potencialmente transferible en empleabilidad.

Nombre del programa	Dependencia Ministerial	Presupuesto (MM \$)	Aporte \$ propio	Aporta RRHH especializado	Aporta implement. Admin.	Índice	A/M/B
Programa de Becas de Capacitación dirigido a Mujeres Jefas de Hogar	Trabajo y Previsión Social	1,558		2	1	3	A
Programa Nacional de Becas	Trabajo y Previsión Social	1,715		2	1	3	A
Reinserción Laboral Personas Mayores de 40 años	Trabajo y Previsión Social	1,635		2	1	3	A
Servicio Local de Empleo	Trabajo y Previsión Social	0		2	1	3	A
Programa de Formación, Capacitación y Empleo (PROFOCAP) / Programa de Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario	Trabajo y Previsión Social	1,415		2	1	3	A
Programa de Inversión en la Comunidad, Líneas Intendencia y Mejor Trabajo.	Trabajo y Previsión Social	3,600		2	1	3	A
Capacitación para programa Empleo Directo	Trabajo y Previsión Social	1,238				0	B

Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

Es posible observar que en aquellos programas que son de alta transferibilidad los municipios en la actualidad ya aportan con recurso humano especializado y están realizando focalización y/o monitoreo del proceso. Este grupo de programas suma un monto presupuestado para el 2010 de MM\$ 9.923. Si se analiza el programa que queda en categoría de baja transferibilidad los municipios no están participando con recurso humano especializado o focalización o monitoreo, sin embargo la similitud de este tipo de programas hace pensar que los municipios no tendría dificultad para asumir tal tarea, especialmente considerando que ya tienen experticias para ejecutar los otros programas.

En esta temática, se propone una transferibilidad en bloque sobre empleabilidad enfatizando como objetivo mejorar las condiciones de empleabilidad de la población.

Fomento Productivo

Se definieron ocho programas de fomento productivo, los cuales suman un monto presupuestado de MM\$ 30.497. En este grupo de programas las características y objetivos de los mismos son diversos al igual que su dependencia Ministerial.

Tabla 1.3: Programas potencialmente transferible en fomento productivo.

Nombre del programa	Dependencia Ministerial	Presupuesto (MM \$)	Aporte \$ propio	Aporta RRHH especializado	Aporta implement. Admin.	Índice	A/M/B
Programa de desarrollo local (PRODESAL)	Agricultura	12,149	2	2	1	5	A
Becas Microempresas FONCAP	Trabajo y Previsión Social	10,880		2	1	3	A
Programa para el Mejoramiento de las Condiciones Laborales de las Mujeres Jefas de Hogar (PMJH)	Planificación	2,411		2	1	3	A
Servicios Fomento Sectores Especiales	Agricultura	2,034		2		2	M
Programa Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano	Trabajo y Previsión Social	299			1	1	B
Programa de Fomento al Turismo Municipal	Economía, Fomento y Reconstrucción	868				0	B
Chile Emprende	Agricultura	642				0	B
Formación y capacitación para mujeres campesinas	Agricultura	1,214				0	B

Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

El PRODESAL es un programa que claramente por su historia en lo local y su relación con el municipio y las comunidades es transferible sin ninguna dificultad a los municipios. Siendo un programa altamente complejo en su implementación, su naturaleza es principalmente local lo que requiere un conocimiento y cercanía con el usuario y su territorio. Tal característica es también rol del municipio.

Al revisar el listado de programas de fomento productivo de nivel local se aprecia que existen similitudes entre uno y otros. Probablemente sumar y reunir en uno sólo programa estas similitudes permitiría aumentar el presupuesto para invertir en los temas y nuevamente flexibilizar la toma de decisiones en cuanto a población y priorización de líneas de desarrollo a nivel local, considerando las realidades de cada comuna. Es el caso de PRODESAL, que, aprovechando las competencias ya adquiridas en el territorio, podría contener a programas con Chile Emprende (la parte ejecutada por INDAP), el programa de formación y capacitación para mujeres campesinas y los servicios de fomentos a sectores especiales. Este monto sólo involucraría al ministerio de Agricultura (INDAP) y sumaría MM\$16.039.

El resto de los programas enmarcados en este ámbito temático, son muy diversos como para intentar construir algo en conjunto. Sin embargo el caso de Bacas para Microempresas y el programa para el mejoramiento de las condiciones laborales de las mujeres jefas de hogar, están muy relacionados a los temas de mejoramiento de condiciones de empleabilidad o trabajo. Ambos son programas que han obtenido un índice de alta transferibilidad por lo que su tratamiento puede ser individual.

Servicios Sociales.

La mayoría de estos programas están orientados a mejorar las condiciones de vida de las personas y familias más vulnerable. En tal tarea los municipios en la actualidad tienen una alta

responsabilidad tanto en la identificación de tales familias, como en el otorgamiento de distintos recursos tanto municipales como del gobierno central. Todos forman parte de un sistema de protección social que en la actualidad está diversificado en distintos programas que especifican sobretodo en la población objetivo.

Programas como Integración social de las personas con discapacidad, Construyendo participación en el territorio, Programa de apoyo a familias para el autoconsumo, Programa de desarrollo social, Programa de habitabilidad Chile Solidario, Programa Puente, Ficha de protección social, Programa de apoyo a la integración social de personas en situación de calle, Programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial, Programa de apoyo integral al adulto mayor Chile Solidario, Programa de identificación Chile Solidario, Fondo de fortalecimiento a la gestión municipal en primera infancia, Programa de salud Chile Solidario y el Programa de apoyo a hijos de personas privadas de libertad han sido calificados como de alta transferibilidad y estos suman un total de MM\$ 56.777. Se considera la posibilidad de transferir en bloque esta temática y de esta manera otorgar flexibilidad a las comunas para definir y priorizar su acción.

A este grupo de programas (bloque) es posible sumar aquellos que se refieren a la participación social y el ejercicio de derecho de los habitantes de la comuna, como lo son los programas de Oficinas de protección de derechos (A), Fondo concursable de iniciativas para la infancia (A), Programa de voluntariado asesores seniors (A), Centros comunitarios por los derechos infanto juveniles (M), Programa de apoyo a iniciativas juveniles (B), Recintos y espacios públicos abiertos a la comunidad (B), Fondo de fortalecimiento de organizaciones y asociaciones de interés público (B). Este grupo de programas es bastante diverso en cuanto a su índice de transferibilidad ya que 3 de ellos son de alta, 1 de media y 3 de baja, sin embargo se considera que la transferencia de competencias para implementarlos puede ser homologable a otros programas con los que sí tiene actualmente competencias. Se considera que las competencias más importantes en este tipo de programas se refieren a la gestión de centros comunitarios, la elaboración de proyectos sociales y la evaluación de proyectos comunitarios. Tales competencias, en la actualidad, son habilidades que los municipios han desarrollado por lo que el traspaso de competencias puede ser de bajo costo.

Si esto fuera así, el monto presupuestado posible de descentralizar aumentaría a MM\$ 105.063.

Tabla 1.4: Programas potencialmente transferible en servicios sociales.

Nombre del programa	Dependencia Ministerial	Presupuesto (MM \$)	Aporte \$ propio	Aporta RRHH especializado	Aporta implement. Admin.	Indice	A/M/B
Oficinas de Protección de Derechos (OPD)	Justicia	21,065	2	2	1	5	A
Integración social de las personas con discapacidad	Planificación	5,941		2	1	3	A
Construyendo Participación en el territorio	Planificación	58		2	1	3	A
Programa de apoyo a familias para el autoconsumo	Planificación	3,368		2	1	3	A

Programa de Desarrollo Social	Planificación	4,811		2	1	3	A
Programa de Habitabilidad Chile Solidario	Planificación	11,729		2	1	3	A
Programa Puente	Planificación	7,076		2	1	3	A
Ficha de Protección Social	Planificación	899		2	1	3	A
Programa de Apoyo a la Integración Social de Personas en Situación de Calle - CALLE	Planificación	986		2	1	3	A
Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial - MINSAL	Planificación	14,445		2	1	3	A
Programa de Apoyo Integral al Adulto Mayor Chile Solidario - VINCULOS	Planificación	1,236		2	1	3	A
Programa de Identificación Chile Solidario	Planificación	203		2	1	3	A
Fondo de Fortalecimiento a la Gestión Municipal en Primera Infancia	Planificación	581		2	1	3	A
Programa de Salud Chile Solidario - FONASA	Planificación	3,284		2	1	3	A
Programa de Apoyo a Hijos de Personas privadas de libertad - CAMINOS	Planificación	2,161		2	1	3	A
Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia	Planificación	856		2	1	3	A
Plan Comunal de Seguridad Pública	Interior	7,014		2	1	3	A
Previene	Interior	4,787		2	1	3	A
Escuelas Preventivas de Fútbol	Interior	2,212		2	1	3	A
Programa de Voluntariado Asesores Seniors	Secretaría General de la Presidencia	70		2	1	3	A
Centros Comunitarios por los Derechos Infante Juveniles (CIJ)	Justicia	21,065		2		2	M
Programas de Intervención Breve (PIB) PRIVADOS	Justicia	21,065				0	B
Programa Educativo Consultorios	Planificación	1,637			1	1	B
Programa de Apoyo a Iniciativas Juveniles	Planificación	514				0	B
Programa de Apoyo al Recién Nacido - MINSAL	Planificación	12,366				0	B
Recintos y Espacios Públicos Abiertos a la Comunidad	Secretaría General de Gobierno	1,842				0	B
Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones y Asociaciones de interés público	Secretaría General de Gobierno	1,246				0	B

Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

Los programas Plan comunal de seguridad pública, Previene y Escuelas preventivas de fútbol también han sido calificados como de alta transferibilidad ya que los municipios tienen presencia activa en la implementación administrativa y en el aporte con mano de obra especializada. Se considera que por su carácter preventivo en cuanto a problemas sociales de alta sensibilidad social, es posible su transferibilidad pero requieren una asesoría constante y apoyo a partir de la experiencia y conocimiento del tema por parte de los ministerios actualmente a cargo.

Otros programas de intervención especializada como el Programa de intervención breve, Programa educativo consultorios y Programa de apoyo al recién nacido están en categoría de baja transferibilidad ya que requieren un nivel de experticia para intervenir en problemáticas de salud y sociales que requieren contratación a privados o expertos. Se propone que estos programas

puedan ser transferidos en cuanto a la decisión de los municipios de la contratación de tales profesionales expertos, lo que nuevamente permite la flexibilización en la implementación (MM\$ 35.069).

Vivienda y equipamiento comunitario.

Este grupo de programas se conforma por seis programas (Programa de mejoramiento de barrios, Programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal, Programas participativos de mejoramiento urbano: Mejoramiento de condominios sociales, Programas Participativos de Mejoramiento Urbano: Pavimentos participativos, Programas participativos de mejoramiento urbano: Rehabilitación de espacios públicos y Recuperación de barrios: Quiero mi Barrio) de alta transferibilidad. Su implementación está enfocada al mejoramiento de la calidad de vida a nivel de infraestructura comunitaria (barrio) de la que el municipio en su mayoría ya aporta con financiamiento propio y en todos los casos requiere y aporta recurso humanos especializado. El Monto total presupuestado para estos programas es de MM\$ 95.838 y, de acuerdo a la propuesta de transferibilidad por bloque, este estudio propone que son posibles de transferir al municipio en las condiciones actuales.

Además 3 programas calificados con índice de transferibilidad media que están orientados a planificación. De estos, Plan comuna limpia y Programa de inversión urbana: Viabilidad urbana se refieren a la construcción de planes de desarrollo u ordenamiento territorial en temas específicos. El monto total presupuestado para estos dos asciende a MM\$ 151.397.

Los 6 programas de transferibilidad baja (Programa agua potable rural, Programa de emergencia y reconstrucción, Programa de inversión urbana: Infraestructura sanitaria, Programa de inversión urbana: Pavimentación, Programa de inversión urbana: Proyectos urbanos integrales y Programa recuperación y desarrollo urbano de Valparaíso) tienen la misma característica que los anteriores y la suma de lo presupuestado es de MM\$ 145.591.

Las condiciones de transferibilidad de los últimos dos grupos debieran considerar un traspaso paulatino de competencias en la priorización de la inversión. Estos programas ya son adjudicados a terceros para su implementación, sin embargo la decisión puede ser municipal si es que se adquiere la experticia de planificación urbana.

Tabla 1.5: Programas potencialmente transferible en vivienda y equipamiento comunitario.

Nombre del programa	Dependencia Ministerial	Presupuesto (MM \$)	Aporte \$ propio	Aporta RRHH especializado	Aporta implement. Admin.	Indice	A/M/B
Programa de mejoramiento de barrios	Interior	13,431		2	1	3	A
Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal	Interior	11,015	2	2	1	5	A
Programas Participativos de Mejoramiento Urbano: Programa Mejoramiento de Condominios Sociales	Vivienda y Urbanismo	1,096	2	2	1	5	A
Programas Participativos de Mejoramiento Urbano: Programa Pavimentos Participativos	Vivienda y Urbanismo	46,900	2	2	1	5	A
Programas Participativos de Mejoramiento Urbano: Rehabilitación de espacios públicos	Vivienda y Urbanismo	2,092	2	2	1	5	A
Recuperación de Barrios: Quiero mi Barrio	Vivienda y Urbanismo	21,304		2	1	3	A
Plan Comuna Limpia	Interior	2,156		2		2	M
Programa de Inversión Urbana: Planes territoriales	Vivienda y Urbanismo	0		2		2	M
Programa de Inversión Urbana: Viabilidad Urbana	Vivienda y Urbanismo	149,241		2		2	M
Programa Agua Potable Rural	Obras Públicas	28,026				0	B
Programa de emergencia y reconstrucción	Obras Públicas	0				0	B
Programa de Inversión Urbana: Infraestructura Sanitaria	Vivienda y Urbanismo	3,318				0	B
Programa de Inversión Urbana: Pavimentación	Vivienda y Urbanismo	103,071				0	B
Programa de Inversión Urbana: Proyectos Urbanos Integrales	Vivienda y Urbanismo	8,408				0	B
Programa Recuperación y desarrollo urbano de Valparaíso	Interior	2,768				0	B

Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

En este ámbito de intervención se propone construir dos bloques. El primero relacionado a infraestructura comunitaria y desarrollo del barrio con un monto presupuestado de MM\$ 95.838, el cual se considera que los municipios ya pueden administrarlo. El segundo un bloque de planificación urbana con un monto total presupuestado de MM\$ 296.988 el que requiere un tiempo de traspaso de capacidades en planificación urbana, considerando las diferencias geográficas (urbano-rural) de cada una.

Conectividad

Para este ámbito de intervención el análisis es más claro por el menor número de programas involucrados. Se considera que el Fondo de desarrollo de las telecomunicaciones, a pesar de tener un alto grado de transferibilidad podría seguir actuando como tal, ya que su temática es tan específica pero a la vez amplia a la hora de proponer soluciones o proyectos, que puede ser más fácil la gestión del mismo si es que sigue funcionando como fondo concursable de nivel regional o nacional.

Tabla 1.6: Programas potencialmente transferible en conectividad.

Nombre del programa	Dependencia Ministerial	Presupuesto (MM \$)	Aporte \$ propio	Aporta RRHH especializado	Aporta implement. Admin.	Indice	A/M/B
Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones	Transportes y Telecomunicaciones	8,881		2	1	3	A
Infraestructura de mejoramiento del borde costero	Obras Públicas	5,754				0	B
Infraestructura portuaria de conectividad	Obras Públicas	18,713				0	B
		33,348					

Fuente: Elaboración propia en base al catastro de programas ministeriales.

Los programas de infraestructura de mejoramiento del borde costero e infraestructura portuaria de conectividad tiene índice de transferibilidad baja, sin embargo este estudio considera que por el impacto que tienen a nivel local debe considerarse la participación municipal al menos en la toma de decisiones de los proyectos a realizar. En la misma línea del bloque de planificación urbana del ámbito de intervención anterior, es necesario un tiempo de traspaso de capacidades. El monto presupuestado en este caso es de MM\$ 24.466.

Innovación y emprendimiento.

El Programas de apoyo a microemprendimiento presenta un índice de transferibilidad alta, debido a que los municipios ya están aportando con recurso humano especializado e implementación administrativa, por lo que se propone su transferibilidad.

1.5.2 Propuestas específicas adicionales

El análisis anterior presenta una descripción unitaria de la posibilidad de transferir programas hacia el nivel local, lo que implica una negociación uno a uno con los ministerios y servicios públicos respectivos. Además cada uno está descrito en función de su factibilidad actual de ser transferidos en alta, media y baja, lo que permitiría focalizar los esfuerzos iniciales y de corto plazo en aquellas iniciativas en las que el municipio ya tiene experiencia y capacidad para ejecutarlos, y avanzar progresivamente en los de menor transferibilidad actual. Además la clasificación descrita permite estimar los tipos de apoyo técnico, en capacitación específica y provisiones de infraestructura y equipamiento para que sean exitosamente desarrollados por los municipios.

Ahora bien, además de esa revisión programa a programa, es posible hacer una propuesta más general, que involucre la transferencia de funciones que hoy se ejecutan por medio de los programas catastrados, pero que pudieran ser modificados en relación con el territorio en el que se deban implementar. Esta segunda forma de enfrentar el traspaso correspondería más a una 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.

A partir del catastro de programas, se identificaron dos posibilidades de transferencia en bloque: Servicios Sociales e Infraestructura local.

Transferibilidad en bloque de Servicios Sociales.

Los municipios en la actualidad, como se aprecia en la tabla 1.7, tienen alta responsabilidad en la implementación de programas que otorgan servicios de protección social, apoyo familiar, acciones en favor de la equidad, iniciativas de prevención psicosocial, entre otros. Esto hace que tengan una serie de competencias ya adquiridas en este tipo de iniciativas, lo que facilitaría un traspaso adecuado.

Este traspaso implicaría modificar el actual diseño y rol de las instituciones del nivel central en la provisión de los bienes y servicios comprometidos, aportando los recursos y definiendo las categorías generales, objetivos y metas comunales, respecto de la temática a abordar. De esta forma se podrían transferir los recursos presupuestados para estos programas directamente a los municipios condicionados sólo a un objetivo general que será *otorgar y fomentar en la población protección social, participación social y ejercicio de derechos*. Es necesario que en este traspaso de recursos existan también por parte del nivel central claridad sobre los resultados esperados y que estos sean medibles en plazos determinados. En los primeros años es posible otorgar al nivel central el rol de monitoreo y el apoyo técnico hacia los municipios y evaluar en el tiempo si ese rol permanece o se retira paulatinamente.

Como se explicó anteriormente, en estas acciones los municipios ya tienen experiencia y capacidad para implementar. El monto global de estas transferencias podría alcanzar en su conjunto a 110.450 millones de pesos e incorporaría los programas siguientes.

Tabla 1.7: Programas que compondrían el bloque de servicios sociales.

Nombre del programa	Dependencia Ministerial	Presupuesto (MM \$)
Oficinas de Protección de Derechos (OPD)	Justicia	21,065
Integración social de las personas con discapacidad	Planificación	5,941
Construyendo Participación en el territorio	Planificación	58
Programa de apoyo a familias para el autoconsumo	Planificación	3,368
Programa de Desarrollo Social	Planificación	4,811
Programa de Habitabilidad Chile Solidario	Planificación	11,729
Programa Puente	Planificación	7,076
Ficha de Protección Social	Planificación	899
Programa de Apoyo a la Integración Social de Personas en Situación de Calle - CALLE	Planificación	986
Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial - MINSAL	Planificación	14,445
Programa de Apoyo Integral al Adulto Mayor Chile Solidario - VINCULOS	Planificación	1,236
Programa de Identificación Chile Solidario	Planificación	203
Fondo de Fortalecimiento a la Gestión Municipal en Primera Infancia	Planificación	581
Programa de Salud Chile Solidario - FONASA	Planificación	3,284

Programa de Apoyo a Hijos de Personas privadas de libertad - CAMINOS	Planificación	2,161
Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia	Planificación	856
Plan Comunal de Seguridad Pública	Interior	7,014
Programa de Voluntariado Asesores Seniors	Secretaría General de la Presidencia	70
Centros Comunitarios por los Derechos Infanto Juveniles (CIJ)	Justicia	21,065
Programa de Apoyo a Iniciativas Juveniles	Planificación	514
Recintos y Espacios Públicos Abiertos a la Comunidad	Secretaría General de Gobierno	1,842
Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones y Asociaciones de interés público	Secretaría General de Gobierno	1,246

Fuente: Elaboración propia.

En términos globales esto correspondería a un aporte por medio de transferencias equivalente al 18% del Fondo Común Municipal 2009. En la definición de este monto están comprometidos los ministerios de Planificación, Justicia, Secretaría General de Gobierno, Interior y Secretaría General de la Presidencia.

Los mecanismos de asignación por municipio deberían considerar entre otros, elementos de vulnerabilidad social, seguridad y grupos prioritarios.

Fondo de infraestructura local

En la misma línea de transferibilidad en bloques, se ha identificado un grupo de programas donde unos fomentan el desarrollo de los barrios y otros la construcción y ejecución de planes de desarrollo local a través de infraestructura y equipamiento.

Los primeros tienen alta participación de los municipios en la implementación e incluso en algunos casos aportan con recursos económicos propios. Además la construcción participativa con la comunidad es uno de los ejes principales de estos programas, por lo que el rol del municipio y la cercanía de éste a su población es aún más relevante.

Los segundos, tienen índice de transferibilidad mediano o bajo, sin embargo en varios de ellos son los municipios los que elaboran los proyectos para ser financiados. Se consideran las características de estos programas donde lo fundamental es la toma de decisiones en cuanto a la priorización de la inversión, el tiempo, y su pertinencia, por lo que se considera que el traspaso de tales responsabilidades a los municipios es posible con un proceso de traspaso de competencias de parte de los ministerios involucrados que incluya asesoría en la priorización de los planes.

Considerando estos dos grupos de programas, se propone crear un *Fondo de Infraestructura Local* que permita a los municipios tener la libertad de definir cuáles serán los proyectos priorizados por la comunidad y la cronología con que estos se desarrollarán en el tiempo.

El total presupuestado para el conjunto de programas en 2010 es de MM\$ 392.825, comprendiendo las siguientes iniciativas:

Tabla 1.7: Programas que compondrían el fondo de infraestructura local.

Nombre del programa	Dependencia Ministerial	Presupuesto (MM \$)
Programa de mejoramiento de barrios	Interior	13,431
Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal	Interior	11,015
Programas Participativos de Mejoramiento Urbano: Programa Mejoramiento de Condominios Sociales	Vivienda y Urbanismo	1,096
Programas Participativos de Mejoramiento Urbano: Programa Pavimentos Participativos	Vivienda y Urbanismo	46,900
Programas Participativos de Mejoramiento Urbano: Rehabilitación de espacios públicos	Vivienda y Urbanismo	2,092
Recuperación de Barrios: Quiero mi Barrio	Vivienda y Urbanismo	21,304
Plan Comuna Limpia	Interior	2,156
Programa de Inversión Urbana: Planes territoriales	Vivienda y Urbanismo	0
Programa de Inversión Urbana: Viabilidad Urbana	Vivienda y Urbanismo	149,241
Programa Agua Potable Rural	Obras Públicas	28,026
Programa de emergencia y reconstrucción	Obras Públicas	0
Programa de Inversión Urbana: Infraestructura Sanitaria	Vivienda y Urbanismo	3,318
Programa de Inversión Urbana: Pavimentación	Vivienda y Urbanismo	103,071
Programa de Inversión Urbana: Proyectos Urbanos Integrales	Vivienda y Urbanismo	8,408
Programa Recuperación y desarrollo urbano de Valparaíso	Interior	2,768

Fuente: Elaboración propia.

En la definición de este monto de transferibilidad están comprometidos los ministerios de Interior, Vivienda y Urbanismo y Obras Públicas.

Para la implementación de este fondo, se propone asegurar un estándar básico de calidad de proyectos por medio de la evaluación social de MIDEPLAN. Es decir, el monto total se deberá distribuir como marco presupuestario entre las comunas y podrán ser financiado sólo proyectos que cuenten con una evaluación técnica favorable en el sistema nacional de inversiones. Esto permitiría a los municipios proyectar la inversión local y a su vez ser responsables en el concejo de las decisiones de focalización de brechas, que hoy se encuentran en algunos casos radicados en los niveles regionales o nacionales.

Este sistema permitiría también diseñar localmente proyectos en etapas, teniendo certeza de los marcos presupuestarios anuales.

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

2.1 Marco Legal

2.1.1 Antecedentes generales

El Gobierno central ejecuta una gran parte de sus programas gubernamentales mediante su traspaso, total o parcial, a las municipalidades. Esta modalidad de traspaso corresponde a “la delegación de tareas desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales”³³. La delegación, en rigor, no corresponde a una modalidad de descentralización, sino que a una externalización, por parte del gobierno central, de “una tarea que es de su responsabilidad, mientras mantiene el control de los términos, plazos, estándares de calidad, regulación, y financiamiento”³⁴.

La delegación se basa en las facultades legales y en la autonomía institucional del gobierno central y de las municipalidades. En general, los distintos ministerios y servicios públicos están facultados, de acuerdo a estatutos legales propios, para celebrar convenios o acuerdos de colaboración con instituciones públicas y privadas³⁵. En el marco de estas facultades, el Gobierno Central puede celebrar acuerdos directos con las municipalidades para ejecutar iniciativas conjuntas dentro de su ámbito de competencia.

Sin embargo, en algunos casos, el Gobierno Central está obligado a celebrar este tipo de acuerdos para ejecutar programas específicos o disponer de recursos determinados. Este es el caso del Sistema Chile Solidario, en que el Ministerio de Planificación debe celebrar convenios con las municipalidades para su implementación³⁶, o cuando por disposición de la ley de Presupuesto, un ministerio o servicio público debe celebrar convenios con entidades públicas o privadas para la implementación de programas específicos, como por ejemplo el programa de recuperación de barrios del Ministerio de Vivienda³⁷, en que se exige un convenio con las municipalidades para su

³³ SUBDERE, “Efectos en la gestión y finanzas municipales del traspaso de programas y/o funciones a los municipios”, Septiembre 2007, Pág. 11.

³⁴ Mardones, Rodrigo; “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)”, Revista Eure, Vol. XXXIV, Nº 102, pp. 39-60, agosto 2008.

³⁵ Por ejemplo el artículo 2 letra f de la ley 19.023, que crea el Servicio Nacional de la Mujer, faculta a esta entidad a “mantener vínculos de cooperación con organismos nacionales, internacionales y extranjeros, y en general con toda entidad o persona natural o jurídica, cuyos objetivos y acciones se relacionen con las mismas materias, y celebrar con ellos contratos o convenios para ejecutar proyectos o acciones de interés común”.

³⁶ El artículo 3, ley 19.949, que establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario, dispone que “para la implementación del sistema, MIDEPLAN deberá celebrar convenios con las Municipalidades del país, en el ámbito de su respectivo territorio”.

³⁷ La glosa 4, Partida 18, Capítulo 01, Programa 04, de la ley de Presupuesto 2010, dispone que “el Ministerio de Vivienda y Urbanismo celebrará un Convenio de Cooperación con la municipalidad respectiva que establecerá el o los barrios a intervenir, las acciones a desarrollar, metas, plazos, modalidades de ejecución y evaluación”.

ejecución, o el programa de emergencias agrícolas del Ministerio de Agricultura³⁸, en que se exige un convenio con una entidad pública o privada para la transferencia de los recursos respectivos.

No obstante el traspaso de funciones desde el Gobierno Central al nivel municipal se realiza, principalmente, por “iniciativa del nivel central”³⁹, requiere de una aceptación previa de la municipalidad respectiva con la que se celebra el convenio, dado que éstas son “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio”⁴⁰.

En este sentido, la Constitución dispone que “los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad con la ley”⁴¹. Por su parte, la LOC de Municipalidades señala que “la coordinación entre las municipalidades y entre éstas y los servicios públicos que actúen en sus respectivos territorios, se efectuará mediante acuerdos directos entre estos organismos”⁴².

La facultad de las municipalidades para celebrar este tipo de convenios de colaboración está establecida en la propia LOC de Municipalidades, la que señala que “para el cumplimiento de sus funciones, las municipalidades podrán celebrar convenios con otros órganos de la Administración del Estado en las condiciones que señale la ley respectiva, sin alterar las atribuciones y funciones que corresponden a los municipios”⁴³.

2.1.2 Modalidades de traspaso

De acuerdo a Valdés y Valdivieso (2009)⁴⁴ existen dos modalidades principales de traspaso a través de las cuales el Gobierno central ejecuta programas gubernamentales en conjunto con las municipalidades.

Una primera modalidad se refiere a los **convenios de colaboración**, mediante los cuales el Gobierno Central traspasa, parcial o totalmente, la ejecución de un programa gubernamental a una municipalidad. Generalmente el nivel central define las reglas de ejecución y aporta los recursos necesarios para su implementación, los que pueden o deben, según sea el caso, ser complementados por aportes municipales.

La segunda modalidad consiste en **concursos públicos para la provisión de un bien o servicio en el territorio**. En este caso el nivel central convoca a un concurso en que las municipalidades y/o

³⁸ La glosa 4, Partida 13, Capítulo 01, Programa 01, de la ley de Presupuestos 2010, establece que “la transferencia de recursos, a entidades públicas o privadas, estará sujeta a la firma de convenios, con especificación de montos, plazos y objetivos de los proyectos, acciones o actividades a financiar, así como los formatos de rendición y auditoría”.

³⁹ SUBDERE, op. cit.

⁴⁰ Artículo 118, Constitución de la República de Chile.

⁴¹ Artículo 118, Constitución de la República de Chile.

⁴² Artículo 10, Ley Orgánica Constitucional De Municipalidades Nº 18.695.

⁴³ Artículo 8°, Ley Orgánica Constitucional De Municipalidades Nº 18.695.

⁴⁴ Valdés, María Trinidad y Valdivieso, Gonzalo; “Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?”, en “Un Mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma”, Consorcio para la Reforma del Estado, 2009.

entidades públicas o privadas pueden presentar sus proyectos de acuerdo a las reglas definidas por el nivel central en las bases de licitación. En este caso hay un mayor grado de autonomía del postulante al definir los contenidos del proyecto que presentará, aunque ello dependerá directamente del grado de flexibilidad establecido en las bases del concurso.

Una tercera modalidad identificada por estos autores, la de traspaso de funciones, no se aplica a esta sección del estudio, ya que no corresponde al traspaso o delegación de tareas correspondientes a la ejecución de un programa, sino que a una descentralización propiamente tal de nuevas funciones que deben ser incorporadas, mediante modificación legal, como funciones compartidas de las municipalidades y “deberá contemplar el financiamiento respectivo”⁴⁵.

En las dos primeras modalidades analizadas, generalmente el traspaso de los recursos requiere un convenio o acuerdo directo entre las partes. Un excepción la constituyen los casos en que la ley de Presupuesto faculta al Gobierno Central a transferir recursos de programas específicos mediante la dictación de una resolución administrativa, como es el caso del Programa de Mejoramiento de Barrios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, en la cual la transferencia de recursos se realiza mediante solicitud municipal y la dictación de una resolución por parte del Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo⁴⁶.

2.1.3 Requisitos convenios de traspaso de ejecución de programas gubernamentales

Si bien no existe una disposición legal que regule sistemáticamente los diversos aspectos relativos a la celebración de convenios entre el Gobierno Central y las municipalidades para la ejecución conjunta de programas gubernamentales, existen una serie de normas legales y administrativas que regulan parcialmente este ámbito.

i) Exigencias ley de Presupuesto

La ley de Presupuesto es la principal disposición legal que establece restricciones y exigencias en relación a la celebración de este tipo de convenios. Estas restricciones son establecidas mediante glosas presupuestarias aplicables a una o a un conjunto de asignaciones presupuestarias específicas, por lo que se requiere analizar programa por programa la existencia de éstas. Sin embargo, una visión general da cuenta del tipo de exigencias que ha tenido presente el legislador al momento de regular este tipo de convenios.

- **Especificidad de contenidos esenciales:** Si bien en muchas asignaciones presupuestarias sólo se establece la exigencia de celebrar un convenio con la entidad a la que se le traspasan recursos, en un conjunto considerable de asignaciones se establecen exigencias respecto al contenido de estos convenios. En algunos de estos casos sólo se establecen exigencias generales, tales como definir “las acciones a desarrollar y los demás procedimientos y

⁴⁵ Artículo 5°, Ley Orgánica Constitucional De Municipalidades Nº 18.695.

⁴⁶ En conformidad a lo establecido en Glosa 5 de la Partida 05, Capítulo 05, programa 03, ley de Presupuesto 2010.

modalidades que considere necesarias⁴⁷. En otros casos, la ley de presupuesto establece exigencias detalladas en relación al contenido de estos convenios, tales como la “especificación de montos, plazos y objetivos de los proyectos, acciones o actividades a financiar⁴⁸” o definir “el monto asignado, plazos de ejecución, tasas de victimización y de denuncias, las que al menos deberán estar establecidas en función de cada delito de mayor connotación social, garantías, multas y contraprestaciones, entre otras⁴⁹”.

- **Indicadores de resultado y evaluación:** En general no existen referencias en la ley de presupuesto referidos a la incorporación de indicadores de resultados y mecanismos de evaluación en los convenios referidos al traspaso de la ejecución de programas gubernamentales. Excepcionalmente es posible constatar algunas exigencias referidas a “indicar la manera en que se evalúan dichos convenios y sus resultados⁵⁰”, incluir “metas cualitativas y cuantitativas (...) cobertura⁵¹” o establecer “mecanismos de evaluación⁵²”.
- **No ingreso al presupuesto entidad receptora:** en varios casos las asignaciones presupuestarias disponen que los recursos transferidos no ingresarán al presupuesto de la entidad receptora.
- **Rendición de los recursos:** En la mayoría de las asignaciones presupuestarias no se establecen exigencias especiales relativas a la rendición de los recursos traspasados. Excepcionalmente, en algunos casos la ley de presupuesto exige que estos convenios detallen “los formatos de rendición y auditoría⁵³” o “los requisitos que deberán cumplir las rendiciones de cuentas que el organismo efectúe⁵⁴”.
- **Plazos:** En distintas glosas, se hace referencia a los plazos de ejecución de estos convenios. En varios casos se establece la prohibición de comprometer recursos para los años siguientes. En otros casos se permite establecer “cláusulas que extiendan su vigencia por un periodo que no exceda 6 meses del respectivo periodo presupuestario⁵⁵”.

ii) Aprobación Concejo Municipal

La LOC de Municipalidades establece que corresponde al Alcalde “coordinar el funcionamiento de la municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda” y “coordinar con los servicios públicos la acción de éstos en el territorio de la comuna⁵⁶”.

Sin embargo, esta misma ley establece que el Alcalde requerirá el acuerdo del Concejo Municipal para aprobar convenios en casos determinados⁵⁷:

⁴⁷ Glosa 02, Partida 21, Capítulo 01, Programa 05, de la ley de Presupuesto 2010.

⁴⁸ Glosa 04, Partida 13, Capítulo 01, Programa 01, de la ley de Presupuestos 2010.

⁴⁹ Glosa 02, Partida 05, Capítulo 01, Programa 05, de la ley de Presupuestos 2010.

⁵⁰ Glosa 02, Partida 05, Capítulo 01, Programa 05, de la ley de Presupuestos 2010.

⁵¹ Glosa 08, Partida 07, Capítulo 03, Programa 01, de la ley de Presupuestos 2010.

⁵² Glosa 04, Partida 22, Capítulo 03, Programa 01, de la ley de Presupuestos 2010.

⁵³ Glosa 04, Partida 13, Capítulo 01, Programa 01, de la ley de Presupuestos 2010.

⁵⁴ Glosa 08, Partida 07, Capítulo 03, Programa 01, de la ley de Presupuestos 2010.

⁵⁵ Glosa 02, Partida 21, Capítulo 01, Programa 05, de la ley de Presupuestos 2010.

⁵⁶ Artículo 63, Ley Orgánica Constitucional De Municipalidades N° 18.695.

⁵⁷ Artículo 65, Ley Orgánica Constitucional De Municipalidades N° 18.695.

- Requerirá del acuerdo de la mayoría absoluta del concejo para celebrar los convenios y contratos que involucren montos iguales o superiores al equivalente a 500 unidades tributarias mensuales.
- Requerirá el acuerdo de los dos tercios del concejo para celebrar los convenios y contratos que comprometan al municipio por un plazo que exceda el período alcaldicio.

iii) Rendición de recursos traspasados

La Contraloría General de la República, mediante la Resolución N°759 de 2003, estableció normas de procedimiento sobre rendición de cuentas de los organismos o entidades que administren fondos públicos. Estas normas son aplicables, entre otros, a las municipalidades dado que son entidades fiscalizadas por la Contraloría.

En términos generales esta resolución establece las siguientes exigencias en relación a la rendición de cuentas que las municipalidades deben realizar respecto de todo fondo público que reciba, custodie, administre o pague fondos del Fisco:

- Preparar mensualmente una rendición de sus operaciones
- La rendición deberá incluir los comprobantes de ingreso, egreso y traspaso, acompañados de la documentación en que se fundamentan.
- Las rendiciones de cuentas deberán conformarse y mantenerse a disposición de la Contraloría General, en la sede central del servicio respectivo o en las sedes de las Unidades Operativas de éstos.
- La municipalidad deberá enviar a la Unidad otorgante un comprobante de ingreso por los recursos percibidos y un informe mensual de su inversión, que deberá señalar, a lo menos, el monto de los recursos recibidos en el mes, el monto detallado de la inversión realizada y el saldo disponible para el mes siguiente.
- Los Servicios no entregarán nuevos fondos a rendir, sea a disposición de unidades internas o a la administración de terceros, mientras la persona o institución que debe recibirlos no haya cumplido con la obligación de rendir cuenta de la inversión de los fondos ya concedidos.
- Los Jefes de Servicio y de las Unidades Operativas serán directamente responsables de la correcta administración de los fondos recibidos, gastados e invertidos en su unidad, así como también de la oportuna rendición de cuentas.

Por otra parte, la ley 19.862⁵⁸ estableció la obligación de los órganos y servicio públicos y de las municipalidades que realizan transferencias, de “llevar un registro de las entidades receptoras de dichos fondos”⁵⁹. Para efectos de esta ley se entiende por transferencia “las subvenciones a personas jurídicas, sin prestación recíproca en bienes o servicios, y, en especial, subsidios para financiamiento de actividades específicas o programas especiales y gastos inherentes o asociados a la realización de éstos; sea que estos recursos se asignen a través de fondos concursables o en

⁵⁸ Ley 19.862 sobre Registro de Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos, publicada el 8 de febrero de 2003.

⁵⁹ *Ibíd.*, artículo 1°.

virtud de leyes permanentes o subsidios, subvenciones en áreas especiales, o contraprestaciones establecidas en estatutos especiales, y otras de similar naturaleza, todo esto según se determine en el reglamento⁶⁰.

En el caso de las municipalidades, en el evento de ser receptoras de una transferencia pública deberán estar inscritas en el registro público⁶¹ y registrar las transferencias que le sean realizadas desde el nivel central, siendo obligación de la municipalidad aprobar o sancionar la asignación de los fondos recibidos mediante el sitio web del registro público.

iv) Toma de Razón

De acuerdo a la Resolución N° 1.600 de 2008, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón, se establece que están exentos de este trámite aquellos aportes o transferencias de recursos, con o sin convenio, por un monto igual o inferior a 5.000 unidades tributarias mensuales⁶².

v) Rendición de cuentas

De acuerdo a la LOC de Municipalidades, establece que el Alcalde deberá hacer referencia, en su cuenta pública anual, a “los convenios celebrados con otras instituciones, públicas o privadas, así como la constitución de corporaciones o fundaciones, o la incorporación municipal a ese tipo de entidades”⁶³

Además, la ley de Presupuesto, en varios casos, exige que el gobierno central envíe periódicamente informes a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto respecto de la forma en que han sido asignados los recursos contemplados en distintos programas gubernamentales que deben ser ejecutados mediante convenios con entidades públicas o privadas⁶⁴.

2.2 Experiencia comparada

A nivel internacional es ampliamente utilizado el modelo contractual para coordinar la interacción entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, tanto en estados federales como en estados unitarios. Mediante un contrato ambas partes definen derechos y deberes de los diferentes niveles de gobierno y establecen un conjunto de normas y “reglas del juego” que las partes se comprometen a cumplir.

Este tipo de contratos ofrece varias ventajas en el ámbito del desarrollo regional y local. De acuerdo a la OECD (2009), estos contratos permiten personalizar la gestión de las relaciones de

⁶⁰ *Ibíd*, artículo 2°.

⁶¹ Disponible en www.registros19862.cl

⁶² Artículo 8.5 de la Resolución N° 1600 de 2008, de la Contraloría General de la República.

⁶³ Artículo 67 e), Ley Orgánica Constitucional De Municipalidades N° 18.695.

⁶⁴ Por ejemplo en la Partida 05, Capítulo 01, Programa 04 del Ministerio del interior, se establece en la glosa 10 que “se deberá informar trimestralmente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos el desglose por municipio de los montos transferidos y el criterio bajo el cual éstos fueron distribuidos”.

interdependencia entre el nivel central y regional/local, son instrumentos eficaces para clarificar las responsabilidades y explicitar los compromisos mutuos, posibilitan exigir judicialmente su cumplimiento y pueden ser utilizados como mecanismos de aprendizaje⁶⁵.

2.2.1 Casos relevantes⁶⁶

i) España

En el caso de España, un país políticamente descentralizado, existen tres niveles de gobierno: nacional, 17 Comunidades Autónomas y 8.109 municipalidades. Cada Comunidad Autónoma negoció en forma independiente un Estatuto de Autonomía con el gobierno central y celebró un Acuerdo de Traspaso de responsabilidades y recursos, discutido en el marco de una Comisión Mixta de Valoración⁶⁷.

En este contexto, el gobierno central y una comunidad autónoma pueden celebrar **Convenios de Colaboración** para desarrollar un programa o actividad concreta en conjunto. La regulación legal de estos convenios es muy limitada y sólo existen exigencias muy generales a su respecto⁶⁸.

Se trata de un instrumento ampliamente utilizado por el gobierno central y las comunidades autónomas. A mayo de 2008 existían casi 11.000 convenios inscritos en el registro público, con un incremento de casi 900 nuevos convenios por año⁶⁹.

El objeto de estos convenios es muy amplio, desde el intercambio de información o la formalización de apoyo técnico, hasta el financiamiento de iniciativas en beneficio de una comunidad autónoma o la creación de entes comunes de gestión⁷⁰.

Estos convenios tienen un contenido principalmente práctico y no pueden alterar el orden de competencias establecido constitucionalmente, aunque su materialización implica una transferencia del ejercicio de la competencia⁷¹.

De acuerdo a OECD (2007), hay un bajo uso de indicadores de desempeño para evaluar los resultados del convenio, lo que puede ser suficiente en caso de tareas simples en que basta un

⁶⁵ OECD; "OECD Territorial Reviews: Chile", 2009.

⁶⁶ Parte de esta sección está tomada de Irrázaval y Perez, 2009, "Institucionalidad y el problema de coordinación de competencias", Consorcio para la Reforma del Estado.

⁶⁷ OECD; "Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development", 2007.

⁶⁸ El Artículo 6 de la ley 30/1992 establece que estos convenios deberán especificar: a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes; b) La competencia que ejerce cada Administración; c) Su financiación; d) Las actuaciones que se acuerde desarrollar para su cumplimiento; e) La necesidad o no de establecer una organización para su gestión; f) El plazo de vigencia y g) Las otras causas de extinción del convenio, estableciendo la forma de terminar las actuaciones en curso.

⁶⁹ Subdirección General de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas; "Informe sobre los Convenios de Colaboración Estado – Comunidades Autónomas suscritos durante 2007", 2007.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Cámara, Gregorio; "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", trabajo presentado como Ponencia en las VII Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

chequeo de los recursos financieros utilizados y un informe de las actividades realizadas, pero que es insuficiente en caso de tareas complejas⁷².

Las partes pueden establecer un órgano mixto de vigilancia y control del convenio, el que “resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración”⁷³. Si el conflicto no puede ser resuelto por esta comisión, las partes pueden recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa⁷⁴.

Los convenios están disponibles para terceros a través de su publicación en un informe anual elaborado por la Subdirección General de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas.

ii) Italia

En el caso italiano, país unitario que inició un proceso de descentralización a partir de los noventa, existe una división de funciones entre el nivel central, 20 regiones, 103 provincias y 8.104 municipalidades. A partir del 2001, se han transferido una parte importante de las funciones administrativas a los municipios.

Un mecanismo destacable de implementación de las políticas de desarrollo territorial es el *Accordi di Programma Quadro (APQ)*⁷⁵. Se trata de un acuerdo entre una región, el Ministerio de Economía y Finanzas y una o más órganos del nivel central para desarrollar iniciativas de infraestructura esenciales para el desarrollo territorial.

Los APQ tienen un alto grado de especificidad en sus contenidos. Contemplan no sólo las actividades, plazos, responsabilidades y financiamiento aportados por las partes, sino que también los mecanismos de monitoreo y verificación y los responsables de éstos, los compromisos contractuales de cada parte y la distribución de facultades de sustitución en caso de retraso o incumplimiento de una de las partes, y los mecanismos de conciliación y resolución de conflictos.

Se contemplan mecanismos de evaluación ex ante de los APQ, por parte de una unidad de evaluación del nivel central o regional, que revisa la coherencia interna del acuerdo, su coherencia con otros instrumentos de desarrollo relacionados, el impacto socio-económico, la disponibilidad de estudios de factibilidad de las intervenciones y el grado de especificación de los proyectos incluidos.

También contemplan una serie de mecanismos ex post con el fin de asegurar un adecuado flujo de la información entre las partes, posibilidades de renegociación de los proyectos y plazos incluidos, incentivos pecuniarios asociados a la gestión e iniciativas para posibilitar el aprendizaje de las partes. En relación a los mecanismos de exigibilidad, se contempla la designación de una de las

⁷² OECD (2007), Op. cit.

⁷³ Artículo 6 N° 3 de la ley 30/1992

⁷⁴ OECD (2007), Op. cit.

⁷⁵ Esta sección se basa en OECD (2007).

partes para que desempeñe el rol de arbitro en caso que se recurra a un mecanismo de conciliación y, en el evento que la conciliación no tenga éxito, la posibilidad de recurrir a los tribunales.

iii) Francia

El estado francés está estructurado en cuatro niveles: gobierno central, 26 regiones, 100 departamentos y 36.500 comunas. En el marco del proceso de descentralización, desde 1970 se han utilizado los contratos como instrumentos de coordinación de las relaciones entre los diversos niveles del gobierno⁷⁶.

En este contexto se establecieron los Contratos de Planificación Estado-Región (CPE), celebrados entre el gobierno central y el jefe de un consejo regional, los que incluyen una serie de subcontratos que definen un conjunto de tareas que serán realizadas y la forma en que serán financiadas. Son contratos de co-financiamiento y no de delegación de funciones.

Estos contratos persiguen armonizar los objetivos regionales con los del gobierno central, de manera de garantizar que las regiones no promuevan metas muy diversas, costosas o poco factibles. En la práctica ello implica un cierto grado de imposición de los objetivos nacionales a las regiones.

Se contempla en la etapa contractual la implementación de una serie de estudios con el fin de incrementar la información disponible para las partes. Y el contrato incluye cláusulas que permiten la revisión de los términos contractuales acordados, posibilitando ajustes en base a nueva información adquirida.

Una particularidad de estos contratos es que no son legalmente exigibles, dado que en terminos estrictos no se trata de un contrato judicialmente exigible, sino que de un acuerdo mutuo acerca de acciones que pueden ser realizadas. Se trata más bien de un contrato relacional que establecen una forma de relación entre las partes.

2.2.2 El modelo contractual en la literatura

De acuerdo a Brown et al (2007)⁷⁷, cuando los gobiernos proveen servicios o recursos mediante contratos con los gobiernos subnacionales se toma una decisión respecto del grado de especificidad y completitud del contrato. Un contrato más completo busca definir explícitamente los términos de la interacción entre las partes. Un contrato menos específico busca establecer los parámetros que guíen la relación entre las partes, estableciendo los términos para una futura renegociación de las áreas de mayor incertidumbre.

⁷⁶ Esta sección se basa en OECD (2007).

⁷⁷ Brown, Trevor L., Potoski, Matthew and Van Slyke, David M.; "Trust and contract completeness in the public sector", *Local Government Studies*, 33: 4, 607 — 623, 2007.

En el mismo sentido, Macneil (1974)⁷⁸ plantea que existen dos lógicas de coordinación entre las partes: una transaccional y una relacional. En un contrato transaccional se persigue establecer ex ante los derechos y deberes de cada parte en forma precisa y completa, en cambio en un contrato relacional sólo establece el mecanismo para acordar un proceso cooperativo ex post.

Brown et al (2007) plantea que ambos tipos de contrato tiene pros y contras. Un contrato completo reduce la incertidumbre entre las partes, especialmente en relación a las expectativas y costos, pero puede dificultar la innovación y reducir los espacios de flexibilidad. Por su parte, los contratos incompletos pueden promover la innovación y permitir ajustes frente a desafíos u oportunidades imprevistas que surjan en el futuro, pero presentan el riesgo de abrir espacios para el oportunismo de las partes.

Por su parte la OECD (2007) señala que los contratos transaccionales en que se intenta establecer en forma completa las responsabilidades de las partes tienen la ventaja de generar mayor seguridad y certidumbre entre las partes, pero son más complejos de diseñar, ya que cada contingencia debe ser prevista ex ante, lo que en algunos casos no resulta posible. En cambio los contratos relacionales, son más flexibles y adecuado para regular proyectos complejos que evolucionan en el tiempo, permitiendo acumular conocimientos, propician innovar y aprender haciendo. Sin embargo, estos contratos relacionales son menos seguros, ya que los compromisos que establecen son incompletos e interpretables.

El mejor modelo de contrato para ser implementado dependerá entonces de la naturaleza de los problemas de coordinación que deben ser resueltos entre el gobierno central y el gobierno subnacional y del contexto institucional en el cual el contrato es acordado.

La **complejidad** de los objetivos y acciones que contempla un contrato es un factor determinante de acuerdo a la OECD (2007). La complejidad se refiere al número e interacciones entre objetivos y tareas incluidas en el contrato. Una política contra el desempleo puede ser altamente compleja, en cambio la construcción de un camino puede ser un proyecto de alta sofisticación técnica, pero de baja complejidad de ejecución y monitoreo. Mientras mayor es el grado de complejidad más difícil será el monitoreo y verificación de su ejecución y, por lo tanto, el diseño del contrato. En caso de proyectos complejos es dificultoso definir ex ante los objetivos que deben ser medidos y la evaluación del comportamiento ex post de las partes. Mientras mayor es la complejidad de las actividades involucradas, más difícil será implementar un contrato completo controlando ex ante el comportamiento de las partes, y más apropiado será un contrato incompleto o relacional entre las partes.

Cuando complejidad de la tarea es baja, es menor la interdependencia entre niveles de gobierno y no hay asimetrías de información. En este caso, el gobierno central puede precisar ex ante los objetivos, evaluar los costos de implementación y definir las variables de control en un contrato completo. En cambio cuando la complejidad y la asimetría son altas, entonces es necesaria la delegación de autoridad en el gobierno nacional, lo que puede implementarse mediante

⁷⁸ Parafraseado por OECD (2007).

contratos incompletos, posibilitando que el gobierno subnacional puede diseñar medios y, en algunos casos, objetivos para el cumplimiento de los propósitos del contrato.

Un segundo factor determinante, de acuerdo a Brown et al (2007) es el grado de **confianza** entre las partes. La confianza es la creencia compartida entre las partes respecto que cooperaran a fin de lograr resultados beneficiosos para ambos. El nivel de confianza interactúa con el nivel de completitud del contrato influenciando en la existencia de riesgos en su cumplimiento. Cuando el nivel de confianza entre las partes es bajo, un contrato más completo disminuye el riesgo de abuso de una parte. En este caso un contrato incompleto puede incentivar a una parte a aprovecharse del cambio de circunstancias en su propio beneficio. Cuando el nivel de confianza es alto, un contrato más incompleto incentiva la creatividad y flexibilidad de las partes para enfrentar circunstancias inciertas y perseguir nuevos términos de provisión del servicio que sean beneficiosos para ambas partes. Cuando el nivel de confianza es alto, un contrato completo limita la posibilidad de enfrentar cambios de circunstancias debido al alto costo de transacción que implica renegociar el contrato.

En este sentido, la posibilidad de acordar nuevos contratos entre las partes en el futuro actúa como un eficiente incentivo para el cumplimiento de un contrato. Si las partes anticipan la posibilidad que existan nuevos contratos en el futuro, se reducirán los incentivos de explotar favorablemente para una de las partes cambios de circunstancias de corto plazo y, en cambio, existirá un incentivo para encontrar soluciones, beneficiosas para ambas partes, a conflictos y ambigüedades que surjan durante ejecución. Las partes pueden crear y promover confianza entre ambas, aunque Brown et al (2007) advierte que las relaciones contractuales no siempre se desarrollan en un sentido lineal y positivo.

Una idea similar plantea Perrot (2006)⁷⁹, al señalar que la fortaleza del contrato en estos casos no deriva de la posibilidad de exigir judicialmente su cumplimiento, sino que del hecho que las partes deben trabajar en conjunto. Para que un contrato relacional produzca los efectos esperados debe formar parte de un esquema de gestión continua de las relaciones, diálogo y negociaciones. Ello garantizará que las partes honren sus compromisos, mantengan la colaboración mutua y eviten comportamientos oportunistas. La teoría de la señalización se basa en la idea en que las partes de un contrato deben enviarse continuamente señales mutuas para reforzar su intención de cooperar. En algunas ocasiones, un contrato excesivamente detallado puede ser una señal que las partes de un contrato no confían entre si.

Un tercer factor relevante es la estrategia que persiga el gobierno central en relación a la **distribución del conocimiento** a nivel local. De acuerdo a la OECD (2007), en el caso de estados unitarios en donde el gobierno central es fuerte y dotado técnicamente el principal desafío no es evitar el oportunismo de los gobiernos subnacionales, sino que entrenar y generar capacidades en el nivel local para que administre nuevos dominios de implementación de políticas públicas. Dado que en este contexto el principal objetivo no es controlar al gobierno subnacional, sino que

⁷⁹ Perrot, Jean; "Different approaches to contracting in health systems", Bulletin of the World Health Organization, 84 (11), Noviembre 2006.

capacitarlo para que progresivamente se le asignen mayores responsabilidades, se ajusta mejor un modelo de contrato incompleto para lograr este propósito. Para ello existen dos estrategias posibles: (a) delegar amplias responsabilidades desde el principio y cooperar en el entrenamiento y administración de las facultades delegadas, o (b) celebrar un contrato completo al inicio y, en base a la evaluación de su implementación, desarrollar una progresiva delegación de mayores responsabilidades.

2.3 Modelo actual de convenios entre el gobierno central y las municipalidades

Los convenios o acuerdos directos entre el gobierno central y las municipalidades son ampliamente usados para la ejecución de diversos programas gubernamentales. Como se señaló anteriormente, se trata de un contrato mediante el cual el gobierno central delega tareas específicas a una municipalidad aportando, generalmente, recursos para su implementación y definiendo las reglas para la ejecución de la tarea delegada.

Existe una amplia diversidad de modelos de contratos utilizados por las distintas reparticiones públicas, lo que responde principalmente a la multiplicidad de programas gubernamentales que se ejecutan a nivel local. No obstante esta diversidad, es posible identificar estándares comunes que son habitualmente utilizados en este tipo de contratos

En esta sección se desarrolla un análisis crítico de los estándares comunes aplicados a los contratos utilizados por las distintas reparticiones públicas del nivel central para la ejecución de sus programas gubernamentales a través de las municipalidades del país. Debe reiterarse que estos convenios no comprenden el traspaso de funciones o atribuciones, permanentes o transitorias, desde el nivel central al nivel local, sino que a una mera delegación de tareas para la ejecución de acciones específicas y el cumplimiento de objetivos determinados. Por lo tanto, no se tratan de convenios que descentralizan funciones, sino que solamente traspasan tareas en forma transitoria y acotada en el tiempo.

Esta sección se realiza en base a un análisis de 30 convenios⁸⁰ celebrados entre entidades públicas del nivel central y municipalidades del país y a entrevistas en profundidad a responsables del área jurídica de ministerios o servicios públicos del nivel central, de municipalidades y de la Contraloría General de la República.

2.3.1 Diseño y negociación ex ante del contrato

De acuerdo a lo señalado con anterioridad, existen dos modalidades de delegación de tareas desde el nivel central a las municipalidades. Una es la modalidad concursable, mediante la cual el nivel central determina las reglas a través de las bases de licitación o del concurso correspondiente

⁸⁰ Se incluye detalle de los convenios analizados en anexo.

y la municipalidad postula con un proyecto o propuesta específica. La segunda modalidad, es mediante convenios de colaboración celebrados en forma directa entre el nivel central y la municipalidad.

Desde el punto de vista del diseño y negociación del contrato o convenio entre las partes no existen grandes diferencias entre las dos modalidades. En ambos casos el diseño de las condiciones y contenidos del contrato es realizado principalmente por el nivel central, con escasa o, en la mayoría de los casos, nula participación de la municipalidad contratante.

Ello es razonable en el casos de fuentes de financiamiento concursables o licitaciones públicas en que necesariamente el convocante del concurso o quien licita debe fijar ex ante las reglas de postulación, adjudicación y ejecución de los recursos, reglas que no pueden ser modificadas con posterioridad a su ejecución ya que implicaría una inequidad respecto de los oferentes perdedores, por lo tanto no resulta factible que el adjudicatario participe en el diseño del contrato. En este caso, todo postulante, municipalidades incluidas, aceptan ex ante participar en un concurso o licitación en que las reglas están predefinidas por el nivel central. Corresponderá a cada municipalidad, en virtud de su autonomía municipal, evaluar las condiciones preestablecidas y decidir la conveniencia de postular una iniciativa o proyecto.

Sin embargo, cuando el programa gubernamental se ejecuta en una comuna mediante un acuerdo o contrato directo entre el gobierno central y la municipalidad, no resulta razonable que el contenido y condiciones de ese acuerdo sean establecidos casi exclusivamente por el nivel central.

En general, las diversas reparticiones públicas siguen un procedimiento similar para el diseño de estos contratos. Es la unidad técnica responsable del programa la que propone los lineamientos generales que deben contener estos acuerdos y, a partir de esta propuesta, el área jurídica del nivel central de cada entidad pública redacta la propuesta final de contrato o convenio. Los responsables del área jurídica del nivel central consideran que *“las fiscalías son unidades de apoyo, finalmente son los encargados de programa los que definen las exigencias”*⁸¹. Aun cuando el proceso de diseño de estos contratos es un trabajo conjunto entre la fiscalía y los encargados de programa, en general se comparte en el nivel central la idea que *“el responsable de proponer modificaciones o perfeccionamientos a los convenios es el encargado del programa”*⁸².

En esta etapa de diseño del contrato, la participación del municipio contratante es nula o casi nula. En general, el nivel central considera que *“no hay espacio para discutir los términos del convenio con cada municipio”*⁸³. En algunos casos se reconoce que *“se ha dado algún tipo de discusión con el municipio respecto al contenido del convenio, pero más bien en relación a los aportes locales”*⁸⁴.

Esta ausencia de participación es ratificada a nivel municipal. Señalan los responsables jurídicos municipales que *“no hay posibilidad de discusión de los convenios con el nivel central, en general,*

⁸¹ Entrevista a responsable del área jurídica de entidad pública del nivel central.

⁸² *Ibíd.*

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ *Ibíd.*

sólo podemos validarlos”⁸⁵ y que “los convenios son definidos por el Gobierno Central”⁸⁶. Agregan en el nivel local, que en algunos casos “se inicia la ejecución del programa y la propuesta de convenio llega la municipio varios meses más tarde, por lo que existe mayor presión para firmarlo en un breve plazo y sin hacer grandes objeciones”⁸⁷.

En algunos casos, desde el nivel municipal se reconoce que ha existido algún tipo de negociación, pero en términos muy limitados. En la práctica “se discute con el gobierno central, pero no existe un gran margen de maniobra para ello”⁸⁸. Se reconoce que “algunas veces la municipalidad ha logrado modificaciones, pero en un proceso con muchas dificultades y con el riesgo de que se caiga el convenio”⁸⁹.

Para algunas municipalidades, el ámbito de negociación de estos convenios con el gobierno central se amplía cuando la municipalidad aporta recursos financieros para su ejecución. “Cuando el municipio incurre en gastos, se pueden discutir los montos y condiciones del convenio con el nivel central. Cuando el municipio pone plata lo escuchan, si no las reglas son impuestas por una sola parte”⁹⁰.

El ámbito posible de negociación también está relacionado con el nivel de especificidad del diseño técnico del programa realizado por el nivel central y con el grado de flexibilidad que exista para incorporar modificaciones acordes a la realidad local de cada comuna. Como lo señala un responsable jurídico municipal, “cuando el diseño técnico del programa viene desde el nivel central hay poco espacio para modificaciones”⁹¹.

El diseño de estos contratos o convenios es realizado casi exclusivamente por el nivel central y casi no existen espacios ex ante para la discusión y negociación de sus términos. En la práctica se trata de un verdadero **contrato de adhesión** en el cual las cláusulas son redactadas por una sola de las partes y la otra se limita tan sólo a aceptar o rechazar el contrato en su integridad.

Como lo señala De la Maza (2003)⁹² los contratos de adhesión permiten la coordinación de intereses a bajo costo, ya que las partes no tienen la necesidad de negociar los términos del acuerdo, sino que éstos han sido determinados por una sola de ellas. Además, en estos contratos “la distribución de los riesgos a través de los contratos por adhesión permite (...) administrar con mayor eficiencia los costos de estas contingencias”⁹³.

Sin embargo, estos contratos presentan una serie de riesgos. El principal de ellos es la inclusión de cláusulas abusivas, estos es de cláusulas “notablemente desfavorable(s) para el adherente”,

⁸⁵ Entrevista a responsable del área jurídica de municipalidad.

⁸⁶ *Ibíd.*

⁸⁷ *Ibíd.*

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ *Ibíd.*

⁹¹ *Ibíd.*

⁹² De La Maza Gazmuri, Iñigo; “Contratos por adhesión y cláusulas abusivas: ¿por qué el Estado y no solamente el mercado”, Revista Chilena de Derecho Privado, Fernando Fueyo Laneri N° 1, 2003, pp. 109-148.

⁹³ *Ibíd.*

causando “un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes que se derivan del contrato”⁹⁴.

En algunos casos la justificación del nivel central para la redacción unilateral de estos convenios se relaciona con disposiciones legales o internas que limitan su capacidad de negociar los términos del convenio. Efectivamente, disposiciones de la ley de presupuesto regulan en muchos casos los términos que pueden ser traspasados determinados recursos a las municipalidades, sin embargo, se trata de regulaciones bastante genéricas como se analizaba con anterioridad.

En otros casos reglamentos o políticas internas aprobadas por el propio ministerio o servicio regulan en detalle el contenido de estos convenios, dificultando las posibilidades posteriores de negociación con las municipalidades. Este el caso por ejemplo, de las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), aprobadas por resolución exenta del Director Nacional de INDAP. Estas normas técnicas regulan en detalle la implementación del programa y se entienden que forman parte integrante del convenio que se celebra con el municipio. El nivel de detalle de la normativa técnica limita significativamente, en este caso, las posibilidades de negociación entre las partes, ya que restringe las posibilidades de modificación de la implementación del programa en una comuna específica.

Sin embargo, se trata de una normativa interna que en la práctica constituye un “blindaje normativo” del propio ministerio o servicio antes de negociar con la municipalidad. Estas orientaciones técnicas son materializadas en normativas internas que se incorporan como parte integrante del convenio, impuestas unilateralmente por el nivel central y sin posibilidad de modificación posterior por los contratantes, consagrando en los hechos una intangibilidad del contrato que ni las partes de común acuerdo pueden modificar. Este blindaje normativo, por lo tanto, no solo restringe la capacidad negociadora ex ante de las partes, sino que dificulta el resolver las contingencias o imprevistos que surjan durante la ejecución y que podrían ser resueltas mediante modificaciones de común acuerdo del convenio.

2.3.2 Contenido de los convenios

La mayor diversidad entre los diversos contratos o convenios celebrados entre el gobierno central y las municipalidades se da en torno a sus contenidos principales.

i) Objetivos y metas

Uno de los aspectos básicos de todo contrato de delegación de tareas, desde el gobierno central a las municipalidades, es la definición de los objetivos y metas de las tareas delegadas. Estas dos definiciones son claves para evaluar los resultados logrados durante su ejecución y para, eventualmente, establecer la existencia de incumplimientos por parte de los contratantes.

⁹⁴ Ibid.

Sin embargo, al evaluar los convenios analizados se constatan serias deficiencias en este aspecto. A nivel de objetivos, si bien la mayoría de los convenios analizados definen el propósito u objetivo del acuerdo entre las partes, casi un tercio de estos convenios contienen una definición inadecuada de los objetivos. Algunos derechamente no incluyen objetivo alguno y otros contemplan propósitos tan generales que no son factibles de ser evaluados.

A nivel de definición de metas o productos esperados de la ejecución del convenio el resultado es similar. Un tercio de los convenios no definen meta o productos esperados, por lo que es imposible evaluar si ha existido un cumplimiento de los compromisos de las partes.

Sin embargo, una parte importante de los convenios contiene indicadores que permiten medir los resultados de su ejecución. Principalmente estos indicadores privilegian porcentajes de cobertura u obras de infraestructura ejecutadas. Sólo una minoría de los convenios contempla indicadores más complejos, tales como la satisfacción de condiciones de habitabilidad contempladas en el Sistema Chile Solidario.

Puede ser razonable que estos convenios no contemplen una adecuada definición de objetivos y metas, siempre y cuando la descripción de las actividades sea realizada en forma apropiada. Como lo señala Brown et al (2007), los contratos pueden especificar la tarea, esto es las acciones que el ejecutor debe realizar para garantizar que el servicio es provisto de acuerdo a las expectativas del gobierno, o pueden especificar los resultados, es decir los logros que deben alcanzar las acciones del ejecutor. Lo gravitante es que el contrato especifique tareas o resultados o ambos, pero no debiera dejar en la ambigüedad estos dos componentes.

ii) Responsabilidades de las partes

En general, hay un énfasis importante, en estos convenios, en detallar las tareas o acciones a que se comprometen las partes. Se constata una mayor preocupación por especificar aquellas actividades que son de responsabilidad del ejecutor del programa.

En términos generales, la mayoría de los convenios adopta la modalidad de delegar la ejecución del programa al municipio en base a estrictas orientaciones técnicas y modelos de intervención diseñados desde el nivel central. Ello se traduce, en muchos convenios, en una detallada descripción de las actividades que debe realizar la municipalidad. Se trata de una descripción tipo que se aplica a los convenios con distintas municipalidades y que no reconoce particularidades o diferencias relacionadas con las características de la intervención programática en comunas diversas. Es más bien, un modelo único de contrato que se utiliza con todas las municipalidades.

Algunos convenios, no obstante delegar la ejecución de un programa a un municipio, intentan regular aspectos que pudieran entrar en conflicto con la propia autonomía municipal. Este es el caso, por ejemplo, de exigencias en materia de contratación de personal que buscan especificar en detalle el tipo de profesional que la municipalidad puede contratar para la ejecución del programa y exigen que una vez que el equipo profesional haya sido seleccionado será necesaria la validación

previa del SEREMI para que puedan ser contratados⁹⁵. En algunos casos, estas exigencia pueden llegar a contravenir disposiciones legales vigentes al exigir al municipio “respetar y solventar el descanso maternal de pre y post natal de las trabajadoras que se desempeñen en el proyecto bajo la modalidad de contratación a honorarios”⁹⁶.

Por el contrario, una parte significativa de los convenios analizados sólo contiene una descripción vaga y con un bajo nivel de especificidad de las acciones que serán responsabilidad del municipio. El nivel de generalidad impide evaluar adecuadamente el grado de cumplimiento de las obligaciones contraídas. *“Una descripción ambigua sería una anomalía”*⁹⁷ en la redacción de un convenio de estas características. Si ello se suma a una descripción vaga de objetivos y metas, entonces aumentarán las posibilidades de conflictos entre las partes durante la ejecución.

En el caso de las responsabilidades del nivel central, en general, éstas privilegian la transferencia de los recursos. En menos de la mitad de los convenios analizados se constatan obligaciones adicionales asumidas por el nivel central, tales como la asesoría técnica, la provisión del material técnico requerido, la capacitación y la supervisión de la ejecución del convenio. Sería esperable que, en acuerdos directos para la ejecución de programas gubernamentales del nivel central, existiera una mayor participación del gobierno central en un rol co-adyudante y no solamente fiscalizador.

Resulta poco recomendable, por último, una práctica recurrente que se constata en muchos de los convenios analizados, que remiten la especificación de las responsabilidades de las partes a documentos anexos que forman parte integrante del convenio, pero que no están incluidos en su contenido principal. Como lo señala una representante de la Contraloría General de la República *“no es una práctica adecuada que todo quede detallado en un anexo, debieran incorporarse los aspectos relevantes en el convenio”*⁹⁸. La especificación de las obligaciones principales de las partes contratantes en documentos anexos al contrato dificulta la cabal comprensión por parte de los contratantes y aumenta las dificultades de interpretación del contrato.

iii) Coordinación

A pesar que los mecanismos de coordinación entre el gobierno central y el gobierno subnacional son un aspecto clave que debieran regular estos contratos, en los convenios analizados se constata la ausencia de este tipo de mecanismos o la definición de modalidades muy básicas de coordinación.

⁹⁵ Convenio de Implementación Programa de Recuperación de Barrios, entre la Secretaría regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo y la Municipalidad de Estación Central, del 25 de octubre de 2007.

⁹⁶ Convenio entre el Servicio Nacional de la Mujer y la I. Municipalidad de Colina, Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Centro de la Mujer, Provincia de Chacabuco, del 31 de diciembre de 2009.

⁹⁷ Entrevista a funcionaria de la Contraloría General de la República.

⁹⁸ *Ibíd.*

Más de un tercio de los convenios analizados no contemplan mecanismo alguno de coordinación entre las partes. Otro tercio de los convenios se limita a designar una persona o cargo que cumpla el rol de contraparte durante la ejecución del convenio, es decir, que realice la función de coordinación con la otra parte contratante. Sólo en tres de los casos analizados, se establecieron instancias más complejas de coordinación, principalmente orientadas al establecimiento de mesas comunales en que no sólo participan las partes, sino que otras instituciones involucradas en el ámbito de acción del convenio y representantes locales⁹⁹.

Las deficiencias en materia de coordinación dificultan las posibilidades de intercambiar eficientemente información entre las partes, prever las contingencias o dificultades que pueden surgir durante la ejecución del convenio y desarrollar un aprendizaje a partir del proceso de implementación del programa.

iv) Supervisión

La supervisión de estos convenios es claramente un aspecto deficitario. Si bien debiera ser una prioridad para el gobierno central supervisar la ejecución de sus programas gubernamentales delegados a las municipalidades, en la práctica ello no está ocurriendo.

Casi la mitad de los convenios analizados no menciona en forma alguna la supervisión por parte del gobierno central y de los que la menciona, una gran mayoría sólo establece que será obligación o facultad, dependiendo del convenio, del gobierno central el supervisar la ejecución del convenio. Sin embargo, no se incluyen criterios técnicos ni procedimientos de supervisión que permitan asegurar que ésta sea realizada en forma idónea y objetiva. Sólo en tres de los convenios analizados se especifica que la supervisión será realizada en base a las normas técnicas del convenio o en base a una pauta de supervisión conocida por las partes¹⁰⁰.

Desde el nivel municipal se reporta que es escasa la supervisión del gobierno central respecto de la ejecución de estos convenios. Se señala que *“en general la supervisión no se cumple, no hay un seguimiento real”*¹⁰¹. Ello es ratificado desde la Contraloría General de la República al establecer

⁹⁹ Se trata de los casos del Programa de Habitabilidad Chile Solidario, de acuerdo a convenio entre la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación Región Metropolitana y la Municipalidad de Estación Central de fecha 4 de septiembre de 2008, del Programa de Apoyo Integral al Adulto Mayor Chile Solidario – Programa Vínculos, celebrado entre las mismas partes con fecha 12 de junio de 2008 ; y del Convenio entre el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y la Municipalidad de Peñalolén para el desarrollo del proyecto de Modernización Feria José Arrieta, de fecha 21 de agosto de 2008.

¹⁰⁰ Son los casos del Convenio entre el Servicio Nacional de la Mujer y la I. Municipalidad de Colina, Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Centro de la Mujer, Provincia de Chacabuco, del 31 de diciembre de 2009, del Convenio para la continuidad del Programa de Desarrollo Local “PRODESAL”, celebrado entre el INDAP y la Municipalidad de Quillota con fecha 4 de mayo de 2009 y del Convenio para la ejecución del Sistema de Certificación Ambiental Municipal, celebrado entre la CONAMA y la Municipalidad de Calera de Tango, con fecha 10 de mayo de 2010.

¹⁰¹ Entrevista a responsable del área jurídica de municipalidad.

que “la supervisión del nivel central es insuficiente, dicen que supervisa los proyectos, pero no queda constancia de ello”¹⁰².

v) Evaluación

La gran mayoría de los convenios establece la obligación de elaborar un informe final por parte de la municipalidad al término de la ejecución de las actividades contempladas en el convenio. En gran parte de estos casos el convenio establece el formato, contenidos mínimos u orientaciones técnicas que deben satisfacer estos informes, no obstante en un tercio de los convenios en que se requiere este tipo de informes no se especifica en forma alguna los requisitos que deben cumplir.

Un tercio de los convenios analizados no exige la elaboración de un informe final, aunque en la mitad de estos casos se exigen rendiciones mensuales que reemplazan perfectamente a un informe final. Sin embargo, en un 20% de los casos analizados los convenios no exigen informe alguno respecto de las actividades realizadas o resultados logrados.

La deficiencia constatada, en parte de los convenios, en materia de evaluación, dificulta enormemente la posibilidad de utilizar la modalidad contractual como un instrumento de aprendizaje para las partes. Si no existe medición ni reporte de acciones y resultados resulta difícil evaluar adecuadamente la ejecución de los contratos y perfeccionar su implementación.

2.3.3 Rendición de los recursos traspasados

En comparación con el contenido técnico del convenio, resulta evidente la mayor preocupación que existe en el nivel central por regular adecuadamente el uso de los recursos financieros traspasados a las municipalidades. En términos cuantitativos se destina una parte importante del convenio a regular este aspecto y se establecen detalladas exigencias respecto del uso y rendición de los recursos traspasados.

En este ámbito, la resolución N° 759/2003 de la Contraloría General de la República ha uniformado en parte importante la forma en que las municipalidades deben rendir los recursos traspasados por el nivel central. Como se señala anteriormente, se trata de una rendición mensual de ingresos, egresos y traspasos de acuerdo a las consideraciones técnicas que establece esta resolución y que se detallaron previamente. Se trata de un conjunto de procedimientos de rendición de cuentas que es positivamente valorado a nivel municipal y que las respectivas unidades de administración y finanzas han incorporado fácilmente en sus procedimientos internos

No obstante que esta resolución tiene carácter obligatorio¹⁰³, en la práctica sólo un tercio de los convenios la menciona al momento de regular la rendición de los recursos traspasados. Si bien

¹⁰² Entrevista a funcionaria de la Contraloría General de la República.

¹⁰³ El artículo 2° de la Resolución N° 759 de 2003 establece que “el cumplimiento de las normas de procedimiento que se establecen se hará exigible a todos los Servicios e Instituciones a que se refiere el artículo 2° del decreto ley N°1.263, de

escapa al ámbito de este estudio verificar si en la práctica se aplican en forma generalizada las disposiciones de esta resolución, a partir de los convenios analizados es posible constatar que en varios de ellos se establecen exigencias complementarias o distintas a las establecidas por la Contraloría.

Entre estas exigencias diversas se contemplan las siguientes:

- **Rendición por transferencia:** sólo una menor parte de los convenios analizados contempla el traspaso de los recursos comprometidos en una sola cuota al inicio de la ejecución del convenio. La mayoría de los convenios estudiados contemplan un traspaso en cuotas a lo largo de la ejecución del convenio. Desde el punto de vista de la rendición de esos recursos, ello implica que en la gran mayoría de los casos evaluados se exige una rendición de los recursos de cada una de las transferencias realizadas. Generalmente se opta por exigir la rendición de la totalidad de los recursos transferidos con anterioridad antes de transferir una nueva cuota de recursos.
- **Rendición por estado de pago:** en convenios generalmente relativos a proyectos de infraestructura se opta en varios casos por exigir una rendición por estado de pago. En estos casos el municipio debe aprobar previamente el estado de pago presentado por el ejecutor externo y remitirlo luego al nivel central, quien después de aprobarlo transfiere directamente los recursos al ejecutor externo.
- **Rendición final:** en pocos casos el convenio exige una única rendición o informe financiero al término de la ejecución del convenio.
- **Contabilidad independiente:** en un gran parte de los convenios analizados se exige al municipio establecer una cuenta contable independiente o complementaria para la administración de los recursos traspasados.
- **Cuenta corriente especial:** un parte significativa de los convenios analizados exige a la municipalidad abrir una cuenta corriente especial para recibir y administrar los traspasos de recursos del nivel central. En algunos casos se exige una cuenta particular para cada programa o proyecto y en otros casos una misma cuenta corriente para administrar todos los traspasos de un mismo ministerio, aunque correspondan a programas distintos.
- **Otros:** en varios de los convenios analizados se identificaron exigencias adicionales tales como inventario de los bienes del programa o proyecto, informe de aportes de terceros, informe final de inversiones.

Desde el nivel municipal se reconoce que algunas de estas exigencias adicionales resultan positivas para el orden y administración interno. Así por ejemplo, se señala que *“la cuenta corriente especial por proyecto permite una administración más ordenada y un mejor control, de hecho el mismo encargado del programa puede controlar recursos sin pasar por la unidad de administración”*¹⁰⁴.

1975, y a los demás servicios y entidades sujetos a la fiscalización de esta Contraloría General, de conformidad con las reglas generales”.

¹⁰⁴ Entrevista a responsable del área jurídica de municipalidad.

Sin embargo, se critica fuertemente el sistema de traspaso y rendición de recursos por transferencias o cuotas ya que generan un *“un problema de flujo de caja importante debido a que no se puede pagar con recursos municipales sino se han recibido los aportes”*¹⁰⁵. Se señala que *“la rendición por transferencias implica que hay un tiempo en que no hay recursos en el municipio, en que la caja del proyecto queda vacía”*¹⁰⁶. Desde el punto de vista municipal *“la modalidad de transferencias parciales se basa en una desconfianza hacia los municipios”*¹⁰⁷.

Si bien la resolución 759/2003 podría ser el gran instrumento uniformador en materia de rendición de cuentas de los recursos traspasados a los municipios, en la práctica se constata una gran diversidad de modalidades de rendición en los diversos convenios analizados. Aún cuando esta resolución debiera ser la regla general, *“en la práctica la Contraloría se atiene a lo que establece el convenio, aunque difiera de la Resolución 759”*¹⁰⁸.

Ello implica que desde el punto de vista de la municipalidad debe establecer un procedimiento interno de rendición ad-hoc a cada convenio, lo que dificulta las posibilidades de uniformar sus procedimientos en esta materia y aumenta los riesgos de errores. Ello es especialmente relevante para municipios más pequeños que cuentan con un grupo reducido de recursos humanos en el área de control y de administración y finanzas. Como lo señala una jefa del área jurídica de una municipalidad *“debiera existir un solo sistema de rendición, pero hoy hay múltiples”*.

2.3.4 Control ciudadano

En el caso de Chile, salvo la exigencia, que establece la LOC de Municipalidades, a los Alcaldes de incluir en su cuenta pública anual los convenios celebrados con otras instituciones públicas o privadas¹⁰⁹, no existen otro tipo de exigencias legales que apunten a establecer mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía en relación a estos convenios.

El Instructivo Presidencial N° 8 de 2008, sobre participación ciudadana en la gestión pública, dispone que los órganos de la Administración del Estado deberán dar cuenta pública anual directamente a la ciudadanía, establecer consejos de la sociedad civil de carácter consultivo y poner en conocimiento público la información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos.

Sin embargo, en los convenios analizados no existen, por regla general, referencias relativas a la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Una excepción la constituye el convenio del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) del INDAP. En este convenio¹¹⁰ se establece un Comité de Control Social, con el fin de promover acciones de

¹⁰⁵ Ibíd.

¹⁰⁶ Ibíd.

¹⁰⁷ Ibíd.

¹⁰⁸ Entrevista a funcionaria de la Contraloría General de la República.

¹⁰⁹ Artículo 67 e), Ley Orgánica Constitucional De Municipalidades N° 18.695.

¹¹⁰ Convenio para la continuidad del Programa de Desarrollo Local “Prodesal, celebrado entre el INDAP y la Municipalidad de Quillota con fecha 4 de mayo de 2009.

control, supervisión y evaluación del programa por parte de sus beneficiarios. Entre otras funciones, este comité debe aprobar planes y uso de los recursos, evaluar su avance, detectar oportunidades de mejora y evaluar sus resultados.

2.3.5 Término anticipado de los convenios

Un aspecto clave de todo contrato es establecer mecanismos para poner término anticipado a su ejecución en caso de incumplimiento de alguna de las partes. Ello implica necesariamente definir y especificar adecuadamente las causales que las partes pueden hacer valer para poner término anticipado a las obligaciones contraídas.

En los convenios analizados sólo una minoría no establece causales de término anticipado. La gran mayoría contempla este tipo de causales, pero aplicables casi exclusivamente al caso de incumplimiento por parte de la municipalidad. En general, las causales de término están diseñadas en función que sea el municipio quien incumpla el contrato, pero no se ponen en el caso que sea el gobierno central quien incumpla.

En la gran mayoría de los convenios analizados se contemplan causales habituales para poner término anticipado a estos convenios y que son aplicables a ambas partes. Se trata de las causales de fuerza mayor, caso fortuito o mutuo acuerdo, las que pueden ser invocadas por cualquiera de las partes. Sólo en uno de los convenios analizados se identificó una causal adicional aplicable a ambas partes, consistente en el “incumplimiento imputable a una de las parte”¹¹¹.

El resto de las causales identificadas son exclusivamente aplicables al municipio en caso que sea éste quien incumpla sus obligaciones. La causal de “incumplimiento grave” es una de las más utilizadas en estos convenios, sin embargo, por regla general no se especifica ni clarifica qué debe entenderse por incumplimiento grave. Sólo en uno de los convenios analizados¹¹², se incluye una especificación respecto de esta causal, al establecerse que este tipo de incumplimiento deberá impedir la ejecución total o parcial de las actividades, entendiéndose comprendido dentro de este tipo de incumplimiento, entre otros, el destino de los fondos traspasados a un fin distinto al establecido en el convenio correspondiente.

En varios convenios analizados la causal de incumplimiento no sólo no es adecuadamente definida, sino que ni siquiera requiere ser calificada de grave para hacer procedente el término anticipado del convenio. Es así como en varios convenios se establece la causal de “incumplimiento” a secas, “incumplimiento de las obligaciones” o “cualquier otro incumplimiento”. Se trata en estos casos de causales excesivamente amplias y genéricas que pueden permitir un comportamiento abusivo de la contraparte en su calificación.

¹¹¹ Convenio Ad referendum, Programa de Espacios públicos, celebrado entre la Municipalidad de Curepto y el Serviu Región del Maule con fecha 9 de junio de 2008.

¹¹² Convenio del Programa de Fortalecimiento OMIL entre el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y la I. Municipalidad de Lo Espejo, de fecha 3 de junio de 2010.

También se utilizan otras causales, aplicables exclusivamente al municipio, que no cumplen con la especificidad y claridad mínima requerida. Se trata de causales como “cuando los objetivos no sean cumplidos”, “cuando los resultados no sean alcanzados en el grado acordado como mínimamente satisfactorio”, “cuando los derechos de los niños, niñas o adolescentes no estén siendo debidamente respetados” o “cumplimiento extemporáneo”. La falta de especificidad de este tipo de causales aumenta los riesgos de conflictos entre las partes al dificultar su interpretación y aplicabilidad.

La mayor preocupación del término anticipado del convenio pareciera ser financiera. En varios de los convenios analizados se establece que en caso del término anticipado de éste, el gobierno central podrá exigir la restitución de los fondos no utilizados y de los recursos utilizados con fines distintos a los establecidos en el convenio. Sin embargo, en ninguno de los casos estudiados se contempla alguna disposición respecto de las acciones desarrolladas o en ejecución al momento de declararse el término del convenio.

En relación a la forma de aplicación de la causal, la mayoría de los convenios analizados señala que el término anticipado de éstos podrá ser declarado unilateralmente por el gobierno central en caso de verificarse alguna de las causales antes explicitadas. Como se analizará en el apartado siguiente, no se establecen mecanismos de resolución de este tipo de conflictos a los cuales las partes puedan recurrir en caso de discrepancias en torno a la aplicación de estas causales. Sólo en uno de los convenios analizados se contempla la posibilidad de apelación de esta declaración unilateral de término anticipado, pero se debe apelar ante el jefe superior del mismo servicio que declara el término del convenio.

No obstante la vaguedad de las causales de término anticipado y la ausencia de mecanismos de resolución de conflictos, en la práctica existen muy pocos casos en que se pone término anticipado a estos convenios. Tanto en el nivel central como en los municipios se señala que son excepcionales los casos en que se declara el término anticipado de un convenio en virtud de alguna de las cláusulas antes expuestas. Tanto el nivel central como en el local reconocen que se privilegia solucionar estas dificultades en forma directa o, en último caso, *“se prefiere un término por mutuo acuerdo o resciliación”*¹¹³.

La inaplicabilidad de estas causales en la práctica pueden explicar en parte el hecho que se sigan utilizando con este nivel de vaguedad y falta de especificidad y sin que desde el nivel local haya existido una presión para acotarlas, restringirlas o clarificarlas.

2.3.6 Mecanismos de resolución de conflictos

Los mecanismos de resolución de conflictos a los que actualmente pueden recurrir el gobierno central y los municipios, en su calidad de contrapartes de un convenio, consisten en el acuerdo

¹¹³ Entrevista a responsable del área jurídica de entidad pública del nivel central.

directo entre las partes, solicitar un dictamen de la Contraloría o recurrir a los tribunales de justicia.

Aún cuando en el derecho comparado se utiliza frecuentemente el mecanismo del arbitraje, en el caso chileno ello no es posible dado que ni el gobierno central ni las municipalidades están facultadas por ley para someter a arbitraje los conflictos en que sean partes¹¹⁴.

El acuerdo directo entre las partes es el mecanismo más utilizado para la solución de conflictos. De hecho en dos de los convenios analizados expresamente se dispone que “las dificultades que se produzcan con ocasión de este convenio deberán ser resueltas de común acuerdo entre las partes” y que “en caso de no provocarse dicho acuerdo, procederán a dar por finiquitado el Convenio”.

En el gobierno central se reconoce que *“si hay objeciones u observaciones de parte del Servicio, se intenta negociar una solución con el municipio o ejecutor”*¹¹⁵ y que *“siempre se tratan de arreglar los problemas en forma directa”*¹¹⁶. Lo mismo sucede en el nivel local. Desde las municipalidades se señala que *“la manera más efectiva de solución es escalar el reclamo a los niveles más altos de la misma repartición pública”*¹¹⁷.

Existe un incentivo común a ambas partes en intentar lograr una solución a los conflictos que surjan durante la ejecución de un convenio. Por una parte el gobierno central debe cumplir sus metas de ejecución presupuestaria y sus metas programáticas, por lo que el término anticipado de uno de estos convenios afecta directamente este objetivo. Y la municipalidad necesita allegar nuevos recursos a la comuna, que complementen su presupuesto municipal, y extender la cobertura de los programas gubernamentales a la población local. Es por ello que la eventualidad de no resolver de un conflicto de estas características tiene consecuencias negativas para ambas partes y bloquea la posibilidad futura de celebrar nuevos convenios entre las partes.

No obstante este incentivo común, la posición negociadora de las partes no es igual. Como lo señalan en el nivel local *“el poder de negociación del municipio es muy bajo.. el gobierno central tiene la llave de traspaso de los recursos”*¹¹⁸. Debe recordarse que, tal como lo señala la resolución 759/2003 de Contraloría, el ministerio o servicio no pueden transferir nuevos recursos hasta que se hayan rendido a conformidad los recursos traspasados con anterioridad a esa misma municipalidad. Desde el punto de vista municipal *“el único recurso de negociación válido es la muñeca y peso político del Alcalde, pero los municipios pequeños tienen pocas posibilidades de golpear la mesa”*¹¹⁹.

¹¹⁴ Así lo establecen los dictámenes N° 164 de 2000 y N° 54.844 de 2003 de la Contraloría General de la República.

¹¹⁵ Entrevista a responsable del área jurídica de entidad pública del nivel central.

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ Entrevista a responsable del área jurídica de municipalidad.

¹¹⁸ *Ibíd.*

¹¹⁹ *Ibíd.*

Una visión similar se constata en el nivel central. No obstante la voluntad de buscar acuerdos directos, en el gobierno central se plantea que *“lo que dice este servicio es ley y finalmente el municipio se somete”*¹²⁰.

Los otros dos mecanismos de solución de conflictos son poco utilizados. Por una parte, resulta positivo en algunos casos recurrir a la Contraloría para que emita un dictamen en relación a algún punto controvertido entre las partes, pero existe un costo de tiempo importante ya que no existe una resolución inmediata del conflicto entre las partes y, en algunos casos, la suspensión de la ejecución del convenio no puede extenderse mucho tiempo. Por otro lado, algunos señalan que *“se evita recurrir a la Contraloría, ya que no aporta a la solución; no es un ente mediador, sino que dictamina, dificultando el logro de soluciones”*¹²¹.

En relación a la vía judicial, se trata de un mecanismo escasamente utilizado. Si bien el municipio es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y por tanto puede recurrir a los tribunales para presentar un reclamo o demanda en contra del Fisco, son escasas las situaciones en que se ha utilizado este mecanismo¹²². Los altos costos de transacción de la vía judicial y la posibilidad de limitar la capacidad futura de celebrar nuevos contratos y traspasar nuevos recursos son factores que explican la poca utilización de la vía judicial.

2.3.7 Renegociación

Como todo contrato, los convenios entre el gobierno central y el nivel central pueden ser modificados con acuerdo de las partes. En general, estas modificaciones ocurren habitualmente, pero focalizadas en la ampliación de plazos y/o aumento de recursos. No se constatan casos en que se hayan renegociados los lineamientos técnicos de las intervenciones o las actividades comprometidas.

Dificultan la renegociación, como se analizaba anteriormente, los casos en que los convenios implementan diseños u orientaciones técnicas definidas por normativas internas o reglamentos del gobierno central, en cuyo caso no existe espacio para discutir ex ante ni ex post estas definiciones técnicas con la municipalidad. También se plantea que en los casos que se requiere de toma razón de estos convenios, lo que ocurre muy excepcionalmente en estos convenios, las partes evitan modificaciones posteriores que requieran nuevamente este trámite administrativo.

¹²⁰ Entrevista a responsable del área jurídica de entidad pública del nivel central.

¹²¹ Entrevista a responsable del área jurídica de municipalidad.

¹²² Un ejemplo de ello es el reclamo interpuesto por la Municipalidad de Macul en contra de la Resolución N° 716, del 5 de marzo de 2007, dictada por Secretario Regional Ministerial de Salud (Causa Rol C-4124/2007), en que la municipalidad obtuvo una sentencia favorable en segunda instancia.

Por último, desde el nivel central, se constata una resistencia a renegociar los convenios una vez que han sido firmados, señalándose que *“no se admiten cambios durante la ejecución”*¹²³.

Las dificultades de renegociación impiden a las partes enfrentar adecuadamente las contingencias que surjan durante la ejecución del contrato. Como se analizaba anteriormente, un contrato rígido un contrato completo limita la posibilidad de enfrentar cambios de circunstancias debido al alto costo de transacción que implica su renegociación.

2.3.8 Conclusiones

Del análisis expuesto se concluye que los convenios celebrados entre el gobierno central y las municipalidades responden a un diseño transaccional que intenta materializar un contrato completo que especifique ex ante las obligaciones de las partes. En especial, se constata un énfasis en regular detalladamente el uso y rendición de los recursos financieros traspasados al municipio.

Sin embargo, del análisis realizado resulta evidente que pese al modelo transaccional utilizado, existen un conjunto significativo de ambigüedades y falta de especificaciones en estos convenios al momento de definir las obligaciones de las partes. Si bien ello sería de poca importancia en un modelo de contrato incompleto o relacional, tratándose de un contrato completo con escasas posibilidades de renegociación ello se transforma en una deficiencia importante.

Las ambigüedades constatadas aumentan los riesgos de conflictos entre las partes, dificultando su ejecución, interpretación y enfrentamiento de las contingencias que surjan durante la etapa de implementación. Si además se tiene presente que las partes disponen de limitados mecanismos de resolución de conflictos, entonces aumentan las posibilidades de desacuerdos entre las partes.

No obstante, en las entrevistas realizadas tanto en el nivel central como en el local se constata que son excepcionales los casos de conflictos no solucionados, incumplimientos o términos anticipados de estos convenios. En la mayoría de los casos que surgen contingencias no previstas o conflictos entre las partes durante la etapa de ejecución, éstos han sido resueltos por mutuo acuerdo de las partes.

Ello evidencia la particular relación existente entre las partes. Se trata de contrapartes que tienen fuertes incentivos para establecer acuerdos directos de manera de ejecutar los programas gubernamentales en el territorio comunal y para cumplir los acuerdos contraídos dado que un incumplimiento suspende el traspaso de los recursos y, lo que es peor, impide celebrar nuevos acuerdos en el futuro.

El costo de incumplimiento de estos convenios es muy alto para ambas partes, por lo que podría resultar más adecuado el establecimiento de una lógica distinta de contratación entre las partes.

¹²³ Entrevista a responsable del área jurídica de entidad pública del nivel central.

En vez de un modelo de contrato transaccional, que tiene como objetivo ejecutar un diseño técnico rígido del nivel central y cautelar un adecuado uso de los recursos, se podría potenciar un modelo relacional, basado en la confianza entre las partes y que tuviera como propósito la transferencia gradual de mayores responsabilidades y atribuciones al municipio en la medida que demuestre la capacidad técnica para asumir un mayor grado de participación en el diseño, ejecución y evaluación de los programas gubernamentales.

El modelo actual intenta establecer estrictas orientaciones técnicas para la ejecución del programa por parte del municipio y fomenta el control desde el nivel central a través de traspasos parciales de recursos en base a la rendición conforme de los recursos transferidos con anterioridad. Un modelo distinto de relación con el nivel local podría promover el establecimiento de incentivos en función de cumplimiento de metas y calidad de la ejecución realizada, dejando mayor espacio para la adecuación de los programas a la realidad comunal por parte de cada municipalidad.

En la actualidad, los convenios establecen una relación con los municipios muy similar a la establecida con los ejecutores privados de programas gubernamentales. Salvo exceptuarlos de tener que entregar garantías, en la práctica, se les establecen las mismas exigencias técnicas y administrativas. Este modelo contractual no reconoce adecuadamente las particularidades de las municipalidades sus capacidades de co-ejecución de los programas gubernamental ni la relación de mutua dependencia que existe entre ellas y el gobierno central.

2.4 Propuestas

2.4.1 Modelo contractual adecuado

Como se analizaba previamente, la literatura especializada reconoce dos grandes modelos de contratación entre el gobierno central y el subnacional. En el modelo transaccional, se definen ex ante los derechos y deberes de las partes en forma exhaustiva, en cambio en el modelo relacional, se define un modo de relación y colaboración entre las partes que permita definir ex post a la firma del contrato la especificación conjunta de las acciones a realizar y los productos esperados.

Ambos modelos de contratación presentan ventajas y desventajas, por lo que la decisión de cuál utilizar dependerá principalmente de la complejidad de las tareas que serán delegadas al nivel subnacional, de las capacidades que el gobierno subnacional tenga para asumirlas y ejecutarlas adecuadamente y del nivel de confianza entre las partes.

Mientras menor sea el nivel de complejidad de la tarea delegada, será de mayor utilidad un modelo transaccional ya que el gobierno central podrá prever y especificar exhaustivamente las tareas que deberán ser desarrolladas, las posibles contingencias que podrían ocurrir y los mecanismos adecuados para supervisar y evaluar su ejecución. Sin embargo, un mayor nivel de

complejidad de la tarea necesariamente implicará reconocer la incapacidad de establecer ex ante un alto grado de especificidad de las acciones que deberán realizarse y prever las posibles contingencias, por lo que un modelo relacional resulta más adecuado para regular la relación entre las partes.

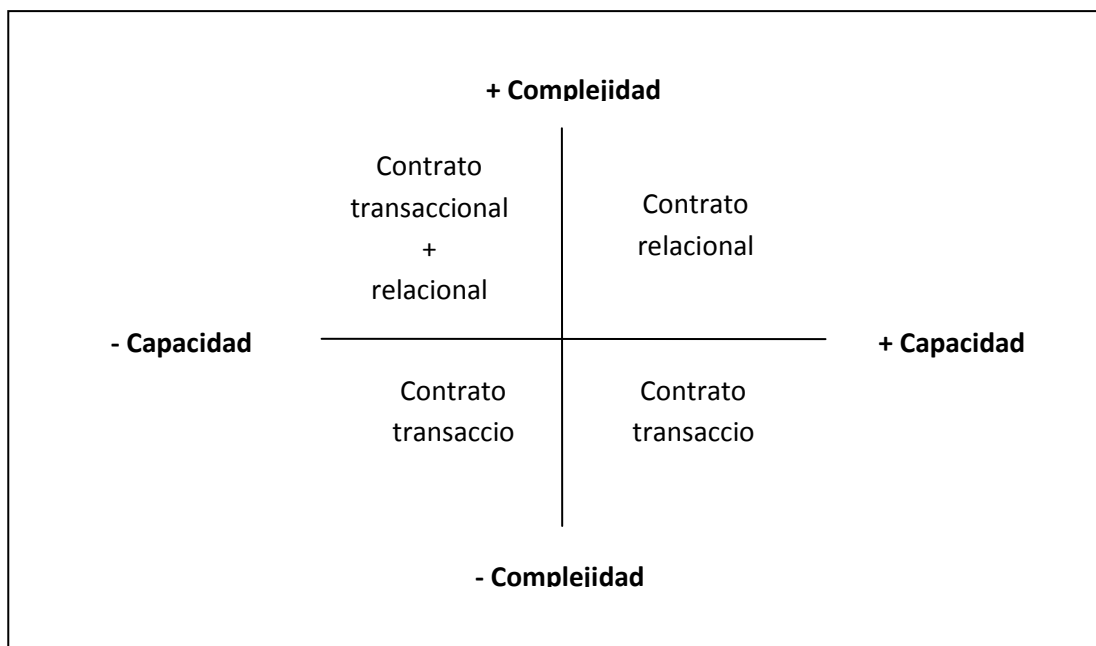
La capacidad del gobierno subnacional para asumir la ejecución de la tarea a ser delegada es otro factor relevante en relación al modelo contractual más adecuado. En el caso de un municipio con baja capacidad técnica será recomendable una mayor especificación de las tareas que deberían ser realizadas y un conjunto más estricto de orientaciones técnicas que permitan regular su ejecución. En este caso un modelo transaccional será más adecuado. Por el contrario, en el caso de un municipio con alta capacidad técnica, un modelo relacional será más adecuado al permitir incorporar la experiencia y conocimiento técnico local en el diseño, ejecución y evaluación de las tareas delegadas, adaptando el modelo central a las particularidades locales. Sin embargo, si un eje de la política descentralizadora del gobierno central es aumentar las capacidades técnicas y de gestión de los municipios locales, sería recomendable un modelo contractual mixto que en el caso de municipios con baja capacidad técnica se adopte en un primera etapa un modelo transaccional para luego adoptar gradualmente un modelo relacional en la medida que el municipio vaya adquiriendo mayores capacidades.

En relación al nivel de confianza entre las partes, en el caso del gobierno central y las municipalidades resulta difícil operacionalizar un concepto de estas características. Sería complejo para el gobierno central determinar modelos contractuales distintos en base a una definición pública del nivel de confianza que tiene en cada municipalidad. Resulta más adecuado y objetivo, un análisis en base a las capacidades técnicas y de gestión de una municipalidad como se señalaba anteriormente.

Por otra parte, la relación entre el gobierno central y las municipalidades está marcada por la necesidad mutua de colaboración conjunta. Como se analizaba anteriormente, ambos tienen fuertes incentivos para cumplir los compromisos mutuamente adquiridos de manera de volver a contratar en el futuro. En general, a pesar de la ejecución presupuestaria anual que caracteriza a la mayoría de los programas gubernamentales, una gran parte de ellos mantienen su ejecución en el tiempo mediante renovaciones sucesivas de los correspondientes convenios entre las partes.

En base a lo expuesto, se propone en el cuadro n°2.1 un esquema que permita orientar la elección del modelo contractual más apropiado para la ejecución de programas gubernamentales en base a la complejidad de las tareas delegadas y a la capacidad de los municipios ejecutores.

Cuadro N° 2.1: Modelo contractual adecuado según complejidad de la tarea y capacidad del gobierno subnacional.



Fuente: Elaboración propia.

Se proponen cuatro posibles escenarios:

- a.- Bajo nivel de complejidad de la tarea y baja capacidad técnica del municipio: en este caso un modelo transaccional sería el más recomendable para regular a relación entre las partes
- b.- Bajo nivel de complejidad de la tarea y alta capacidad técnica del municipio: al igual que en el caso anterior, el modelo transacción sería el más adecuado.
- c.- Alto nivel de complejidad de la tarea y alta capacidad técnica del municipio: en este caso el modelo relacional sería el más adecuado, permitiendo aprovechar al máximo las capacidades y conocimientos del municipio.
- d.- Alto nivel de complejidad de la tarea y baja capacidad técnica del municipio: en este caso se propone un modelo mixto en dos etapas. En una primera etapa un modelo transaccional sería más adecuado, mientras en paralelo se fortalecen las capacidades técnicas y de gestión del municipio. En una segunda etapa, en al medida que el municipio haya fortalecido sus capacidades se podría implementar en forma gradual un modelo relacional entre las partes.

La aplicación de estos dos modelos contractuales a estos cuatro escenarios supone definir la forma en que la complejidad de la delegación de tareas y la capacidad de los municipios será evaluada.

En relación a la evaluación de la complejidad de las tareas, ésta una función que cada ministerio o servicio público del nivel central actualmente desarrolla. En efecto, al momento de diseñar los convenios de colaboración con las municipalidades para delegar la ejecución de programas gubernamentales, hay necesariamente una evaluación del tipo de tareas que es necesario traspasar y de las orientaciones técnicas necesarias para guiar su implementación. Sin embargo, en esta evaluación no se ha incorporado un estudio del modelo contractual más adecuado para implementar estos programas a través de las municipalidades.

Difícilmente, podrá cada ministerio o servicio público del nivel central, en forma autónoma e independiente, y con una perspectiva de mediano y largo plazo, determinar el modelo contractual de traspaso para cada uno de sus programas. Una entidad pública externa, con especialización en el ámbito de descentralización a nivel local, como lo es la Subsecretaría de Desarrollo Regional, podría complementar y fortalecer las funciones y capacidades del nivel central en este ámbito.

Respecto de la evaluación de las capacidades de cada municipalidad, será necesario contar con un conjunto objetivo de indicadores que permitan medir las capacidades de gestión y técnicas de cada municipalidad. El Sistema de Acreditación de Servicios Municipales, desarrollado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, podría perfectamente desarrollar esta función. Probablemente ello requeriría evaluar los actuales indicadores del sistema a fin de determinar si permiten medir adecuadamente las capacidades técnicas y de gestión de las municipalidades para implementar programas gubernamentales del nivel central. La utilización de este sistema podría permitir a las municipalidades acreditadas en el nivel avanzado optar a la implementación de modelos contractuales relacionales con el gobierno central en que su participación y grado de responsabilidad fuera significativamente mayor al que tienen en la actualidad.

El actual modelo de convenios de colaboración se basa en el uso casi exclusivo de la lógica de contratos transaccionales y completos, sea para delegar tareas de baja o alta complejidad y sin adecuación alguna a las capacidades reales de cada municipalidad. No es posible mantener una política descentralizadora en base a este tipo de modelo contractual que se basa en la desconfianza, control y regulación excesiva de las tareas que se delegan al municipio. Resulta razonable que el gobierno central reconozca las capacidades actuales de muchos municipios, o las fortalezca en el tiempo, y que implemente modelos contractuales relacionales que permitan una mayor autonomía y participación de las municipalidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas gubernamentales. Un programa gubernamental que se mantienen en el tiempo necesariamente debe incorporar en su diseño el adoptar, desde el inicio o en forma gradual, un modelo contractual relacional que permita una mayor incidencia del municipio en su implementación.

2.4.2 Orientaciones generales para la elaboración de los convenios

Dada la diversidad programática de la oferta pública no es posible establecer ex ante modelos de convenios que puedan ser utilizados por los distintos ministerios y servicios públicos del nivel central. Como lo señalaron diversos abogados del nivel central entrevistados, *“es probable que el formato no sirva para todos los programas, puede ser un arma de doble filo que amarre innecesariamente; el mejor modelo es el que se hace en función de cada programa”*¹²⁴.

Por lo tanto, resulta más adecuado proponer orientaciones generales que contribuyan a diseñar, negociar e implementar estándares más adecuados de convenios con el nivel central.

i) Diseño y negociación del convenio entre las partes

Un adecuado diseño y negociación de un convenio requiere necesariamente la participación de todas las partes contratantes. Sin embargo, en el caso de los programas gubernamentales ejecutados un amplio conjunto de comunas, la participación de cada uno de las municipalidades involucradas implica altos costos de transacción al tener que informar, coordinar y negociar con un significativo número de contrapartes sobre una misma materia. Estos costos explican, en parte importante, el modelo de contrato de adhesión actualmente usado por el gobierno central, al diseñar unilateralmente estos convenios, los que pueden ser aceptados o rechazados por las municipalidades, pero casi sin posibilidad de introducirle modificaciones.

No obstante, la etapa de negociación previa entre las partes es esencial para lograr un adecuado diseño del contrato entre las partes que incorpore las particularidades y visiones de ambos contratantes. Especialmente, en el caso acuerdos que perdurarán en el tiempo, aunque sean de ejecución anual, y que persiguen metas complejas de política pública, es sumamente relevante la participación activa de las partes en esta etapa previa para lograr un diseño eficiente.

Es posible considerar tres estrategias posibles para abordar adecuadamente esta etapa previa:

a.- Negociación individual: se opta por negociar en forma individual con cada una de las municipalidades los términos del convenio entre las partes. Ello será de especial utilidad en el caso de acuerdos complejos, de largo plazo, que involucran altos montos de recursos y que requerirán instancias permanentes de coordinación entre las partes durante la ejecución. En estos casos será provechoso asumir los costos de una negociación individual de los términos del acuerdo de manera de propiciar un diseño óptimo para ambas partes.

b.- Negociación regional: el gobierno central puede delegar en el nivel regional la negociación de los términos del convenio con cada uno de los municipios involucrados. Ello implica traspasar

¹²⁴ Entrevista a responsable del área jurídica de entidad pública del nivel central.

efectivamente al nivel regional las facultades de negociación requeridas y no sólo de suscripción de los contratos diseñados en el nivel central. Esta modalidad permitirá disminuir los costos de transacción, manteniendo un proceso de negociación individual con cada municipalidad, pero radicado a nivel regional.

c.- Negociación nacional: una tercera alternativa puede consistir en establecer una mesa negociadora a nivel nacional con representantes de las municipalidades involucradas en la ejecución del programa correspondiente. En el marco de la Asociación Chilena de Municipalidades o de un grupo de representantes de las municipalidades participantes, podría ser fructífera la discusión de los términos generales de contratación entre un ministerio o servicio público específico y la totalidad de municipalidades ejecutoras de ese programa gubernamental.

Cualquiera sea la alternativa de negociación escogida será básico que en esta etapa exista un tiempo razonable de negociación y una real voluntad de ambas partes de discutir los términos del convenio.

ii) Definición de actividades y/o metas medibles

Un elemento central en un convenio de delegación de la ejecución de un programa gubernamental es la definición de indicadores objetivos y verificables que permitan medir el cumplimiento de los compromisos de las partes y el logro de los resultados planificados.

Esta definición puede ser establecida a nivel de actividades específicas que el ejecutor deberá realizar y/o de metas que deberán lograrse durante la ejecución. En el caso de un contrato transaccional, que busca detallar en forma completa las responsabilidades de las partes, probablemente una especificación de las acciones a realizar será más adecuada. En un contrato relacional, probablemente será más adecuada una especificación de las metas que deben alcanzarse, dejando a la autonomía del ejecutor la realización de las acciones que estime convenientes para alcanzar dichos objetivos. Ciertamente, también podrá utilizarse una especificación mixta de actividades y metas en los casos en que sea posible determinar ex ante una eficiente relación de causalidad entre las acciones que deberán implementar el ejecutor y los resultados que dichas acciones producirán.

En el caso de programas gubernamentales de alta complejidad, será difícil determinar ex ante, en forma exhaustiva, las actividades y metas involucradas. En estos casos un contrato relacional, en que se detalle un modo de proceder permitirá a las partes especificar dichos aspectos durante la ejecución del convenio. Es así como una ejecución en etapas, por ejemplo, a partir de un diagnóstico, elaboración de un plan de trabajo, ejecución y evaluación permite a las partes colaborar en conjunto en el diseño y supervisión de la ejecución del convenio, aprobando en conjunto las decisiones de ejecución y facilitando la innovación y flexibilidad frente a las contingencias que surjan durante la ejecución.

iii) Especificación de responsabilidades principales en el convenio

El convenio, como todo contrato, debe incluir las obligaciones principales de las partes de manera que exista claridad para ambas partes respecto de los compromisos que asumen. La práctica, bastante generalizada, de detallar parte importante de las obligaciones de las partes en documentos anexos o en normativas internas que se deben entender que forman parte integrante del convenio, dificulta la adecuada comprensión y aumenta los riesgos de incertidumbre entre las partes. El detalle de contenidos relevantes del convenio en anexos se asemeja al uso de la letra chica en los contratos de derecho privado, lo que ha sido fuertemente regulado a partir de los derechos de los consumidores.

En el caso de los convenios entre el gobierno central y las municipalidades, las partes deben esforzarse en detallar en el cuerpo principal del convenio la totalidad de las obligaciones que asumen, remitiendo a los anexos sólo materias secundarias o clarificaciones.

iv) Directrices técnicas de ejecución que incorporen grados de flexibilidad

En un modelo transaccional de convenio es razonable que el gobierno central persiga especificar con un alto nivel de detalle un conjunto de directrices técnicas que el ejecutor debe respetar y aplicar durante la implementación del programa gubernamental traspasado. En un modelo relacional de convenio, ello no es necesario ya que las partes asumen que durante la ejecución adoptarán en conjunto las decisiones técnicas que sean necesarias.

Sin embargo, estas directrices técnicas no pueden transformarse en elementos excesivamente rígidos que dificulten a las partes enfrentar las contingencias que surjan durante la ejecución del convenio. Como se señalaba anteriormente, si esas directrices son plasmadas en normativas internas del nivel central que se incorporan como parte integrante del convenio, pero que no son posibles de modificar por acuerdo de las partes, en la práctica se consagra una intangibilidad del contrato que ni las partes de común acuerdo pueden modificar. Es decir, las partes incorporan elementos inmodificables al convenio que posteriormente, en caso de imprevistos o cambios de circunstancias, impedirán a las partes buscar, de común acuerdo, soluciones que sean favorables para ambas partes.

Lo razonable, es que el convenio contenga en si mismo todos los componentes principales del acuerdo de las partes, posibilitando posteriormente que las mismas partes puedan modificarlo en caso que ello sea necesario. Ello implicará incorporar en el convenio las directrices técnicas principales, dejando el resto de las reglas técnicas como meras orientaciones para las partes.

Este es el modelo aplicado, por ejemplo, en el caso del programa de Intermediación Laboral del Ministerio del Trabajo, en el cual el Decreto que establece los objetivos, líneas de acción y procedimientos del programa de intermediación laboral, señala que “los criterios de selección de los postulantes, las regiones en las que se desarrollará el programa, los requisitos y mecanismos de acreditación de las instituciones postulantes, las exigencias del contrato, y las condiciones para el pago de beneficios, se fijarán por la Subsecretaría del Trabajo en las bases de licitación, en los convenios que se suscriban al efecto, de acuerdo a este reglamento y la normativa vigente”¹²⁵.

v) Instancias efectivas de coordinación

La coordinación entre las partes es otro componente central en este tipo de convenios. Una coordinación eficiente debe plantear como objetivos, al menos, el mantener informados a las partes, el permitir un aprendizaje conjunto a partir de la ejecución del programa y facilitar el poder prever y solucionar las contingencias que surjan durante la ejecución.

La mera designación de contrapartes, algo que ni siquiera todos los convenios establecen, es un mecanismo insuficiente de coordinación, sino se establecen prácticas y procedimientos que faciliten una coordinación efectiva y eficiente. Y en el marco de un programa gubernamental que se ejecuta en diversas comunas a la vez, una coordinación eficiente necesariamente debiera incluir dispositivos que faciliten el trabajo en red del gobierno central con los ejecutores.

Hoy en día, un mecanismo eficiente de coordinación debiera privilegiar el uso de medios tecnológicos para facilitar una comunicación fluida entre las partes, un aprendizaje conjunto, el aprovechamiento de los conocimientos y buenas prácticas desarrolladas en cada comuna y un rápido enfrentamiento de las contingencias que surjan durante la ejecución.

vi) Criterios de supervisión conocidos por las partes

La supervisión técnica por parte del gobierno central es la contrapartida necesaria la delegación de tareas que realiza en el nivel local. Dado que la responsabilidad de las funciones sigue recayendo en el nivel central, es imprescindible mantener una supervisión durante toda la etapa de ejecución del convenio.

Sin embargo, esta supervisión no puede ser subjetiva, sino que debe fundarse en criterios técnicos y objetivos conocidos ex ante por el ejecutor, de manera que tenga certeza respecto de los criterios y procedimientos en base a los cuales será supervisado. La supervisión puede ser

¹²⁵ Decreto 224 del Ministerio del Trabajo del 17 de marzo de 2008.

realizada en forma aleatoria y sin previo aviso, pero deberá ser desarrollada en base a orientaciones técnicas conocidas previamente por las partes.

Sería recomendable que cada ministerio y servicio público contara con un manual u orientaciones en que se establezcan los objetivos, criterios, procedimientos, periodicidad y otros aspectos relevantes de la función de supervisión técnica que debe realizar el nivel central.

vii) Indicadores verificables de evaluación

En el mismo sentido de lo planteado a propósito de la supervisión, en el caso de la evaluación también se requiere que las partes acuerden ex ante los criterios en base a los cuales ésta será realizada. No resulta suficiente consignar en el convenio la obligación de elaborar informes ni establecer el formato de éstos en los anexos. Lo esencial es establecer los indicadores en base a los cuales esa evaluación será realizada.

Ello está directamente relacionado con la definición adecuada de objetivos verificables y de actividades medibles, de manera que permitan elaborar indicadores de progreso y de resultado que den cuenta de los logros alcanzados durante la ejecución.

viii) Criterios comunes de rendición de los recursos traspasados

Como ya se ha señalado, si bien la resolución 759/2003 de la Contraloría General de la República estableció parámetros generales y comunes de rendición de los recursos públicos transferidos a las municipalidades y otras entidades, en la práctica existe una variedad importante de modelos de rendición de recursos aplicados por los diversos ministerios y servicios públicos.

Desde el punto de vista de la municipalidad, ello implica aplicar distintas reglas de rendición dependiendo de lo que establece cada uno de los convenios vigentes, dificultando su función de administración y rendición de cuentas e impidiendo el establecimiento de procedimientos comunes que generen economías de escala en este ámbito.

Dado que es el mismo gobierno central ante quien las municipalidades deben rendir cuentas de los recursos traspasados, lo razonable y lógico sería establecer criterios y procedimientos comunes de rendición de cuentas que fueran efectivamente aplicados por todas las entidades del nivel central.

Estos criterios comunes deben tomar como punto de partida la Resolución 759/2003, la que ha tenido una amplia aplicación y es valorada tanto a nivel del gobierno central como de las municipalidades. El esquema que propone esta resolución de exigir una rendición mensual de

ingresos, egresos y traspasos, pareciera ser un estándar razonable y adecuado para este tipo de convenios. Si bien existen precisiones o perfeccionamientos necesarios de introducir a esta resolución, lo que podría ser realizado por la Contraloría en consulta con las reparticiones públicas del nivel central y local, se trata de un modelo que debiera tener general aplicación.

La aplicación de modalidades distintas, tales como rendición por transferencias o rendiciones finales, debieran ser modalidades excepcionales que debieran ser utilizadas por el nivel central en casos justificados. Mediante una normativa interna del Poder Ejecutivo podría ser regulado esta materia.

Las modalidades de administración interna de los recursos públicos traspasados a los municipios no debieran ser materia de estos convenios. Si bien varios municipios valoran exigencias relacionadas con contar con una contabilidad complementaria o una cuenta corriente bancaria específica para la administración de estos recursos, debiera ser competencia del municipio, conforme a su autonomía institucional, el establecer los procedimientos internos de administración de estos recursos. Lo relevante para efectos del convenio, es la modalidad de rendición de estos recursos y no los procedimientos internos de administración.

Aún cuando muchos funcionarios municipales entrevistados manifestaron su conformidad con las modalidades de traspaso de recursos que no ingresan al presupuesto municipal (especialmente debido a que ello les facilita la aprobación interna sin requerir la intervención, en muchos casos, del Concejo Municipal), resulta razonable que los mecanismos de transferencia de recursos al municipio, por regla general, ingresen al presupuesto del municipio, facilitando su control interno, la fiscalización por parte del Consejo Municipal y la transparencia y rendición de cuentas de los montos traspasados.

Finalmente, también debieran establecerse criterios comunes para la transferencia de estos recursos en sincronía con los mecanismos de rendición acordados. La actual práctica mayoritaria de transferencia de los recursos en cuotas ha implicado en la práctica que se producen períodos en los que el municipio no cuenta con recursos a la espera de la aprobación de la rendición de los recursos previamente traspasados y de la solicitud de transferencia de nuevos recursos. Estas “lagunas” de recursos provocan serios problemas al municipio ejecutor, dado los compromisos financieros contraídos con personal contratado vía contrato de trabajo o consultores contratados mediante contrato de honorarios y proveedores, los que se mantienen vigentes a pesar de las demoras experimentadas en el traspaso de los recursos.

En este sentido, una combinación de transferencias en una o más cuotas y una modalidad mensual de rendición como la establecida en la resolución 759/2003 permite una mejor sincronía entre traspasos y rendiciones y facilita la administración de los recursos al municipio.

ix) Causales acotadas y precisas de termino anticipado aplicables a ambas partes

Todo contrato debe incluir cláusulas de salida que permitan a las partes poner término anticipado en caso de un incumplimiento o cambio significativo de las circunstancias que se tuvieron presentes al momento de contratar. Como se plantea con anterioridad, estas cláusulas deben ser aplicables a ambas partes y deben ser específicas de manera que generen certidumbre entre las partes.

Es razonable que todo convenio incluya cláusulas generales y ampliamente aceptadas tales como el mutuo acuerdo, la fuerza mayor y el caso fortuito. Se trata de cláusulas que han sido desarrolladas en la jurisprudencia y plenamente aplicables en el caso de un convenio entre el gobierno central y las municipalidades.

También resulta adecuado establecer una cláusula aplicable a casos de incumplimiento, pero debe tratarse de una cláusula que califique y especifique los casos de incumplimiento que pueden poner término anticipado al convenio. Por lo tanto, será tarea de las partes en cada convenio determinar que casos específicos de incumplimiento de cualquiera de los contratantes da derecho a la contraparte a exigir el término anticipado.

En relación al uso inadecuado de los recursos traspasados, también resulta razonable que se establezca como una causal de término anticipado del convenio. Pero para su configuración se requiere que se detalle con claridad en el convenio cuál es el ámbito de gasto e inversión de esos recursos, es decir, cuáles son los gastos aceptados para efectos del convenio, lo que en muchos de los convenios analizados no se hace. Sólo en la medida que se especifique con claridad el tipo de gasto aceptado será posible configurar una cláusula adecuada de término anticipado por uso inadecuado de los recursos traspasados en virtud del convenio.

2.4.3 La mediación como mecanismo alternativo de solución de conflictos

Tanto en el modelo contractual transaccional como en el relacional, los mecanismos de resolución de conflictos son claves para garantizar la certidumbre y confianza recíproca entre las partes y la búsqueda de soluciones beneficiosas para ambas partes en caso de contingencias imprevistas, discrepancias o disputas entre los contratantes. Como se analizó anteriormente, en la actualidad los conflictos entre el gobierno central y las municipalidades, relacionados con la implementación de estos convenios, son mayoritariamente resueltos mediante acuerdo directo entre las partes. Una parte minoritaria de estos conflictos son resueltos mediante la intervención de la Contraloría General de la República o de los Tribunales de Justicia, en parte importante, por los costos de transacción y políticos que estas vías implican.

Sin embargo, en la búsqueda de soluciones directas entre las partes, se constata un evidente desequilibrio entre las partes, ya que el gobierno central posee una posición negociadora privilegiada al manejar la disposición de los recursos involucrados. Sería por ello beneficioso para ambas partes el poder acceder a algún mecanismo alternativo de resolución de conflictos en los casos que el acuerdo directo no fuera posible o resultara insatisfactorio para alguno de los contratantes.

Dado que el arbitraje no constituye una alternativa factible al carecer, tanto el gobierno central como las municipalidades, de las facultades legales para someterse a este mecanismo de resolución alternativa de conflictos, la mediación puede ser un mecanismo factible que contribuya a este propósito.

La mediación es un medio alternativo de resolución de conflictos ampliamente utilizado en nuestro orden jurídico. Existen mecanismos de mediación contemplados para la resolución de conflictos entre privados, como por ejemplo en el ámbito de los tribunales de familia o laborales, o en conflictos entre privados y el Estado, como es el caso de la ley de acceso a la información pública o del régimen público de garantías de salud. En este último caso se define a la mediación como “un procedimiento no adversarial” que “tiene por objetivo propender a que, mediante la comunicación directa entre las partes y con intervención de un mediador, ellas lleguen a una solución extrajudicial de la controversia”¹²⁶.

Se trata, por definición, de un mecanismo voluntario y no vinculante para las partes. De acuerdo a la literatura, su principal aporte consistiría en incorporar una tercera parte cuya función no sólo es garantizar la integridad del proceso de negociador, lo que en rigor sería un mero rol de facilitador, sino que además intervenir en los detalles del proceso de negociación cuando las partes no son capaces de lograr soluciones beneficiosas para ambos¹²⁷. En este sentido, la mediación sería un sistema cooperativo de resolución de conflictos que acrecentaría el valor para ambas partes “al generar soluciones que mejoren en algo la posición de cada uno de los intervinientes, a través de respuestas creativas y ajustadas a las necesidades de convivencia de las partes”¹²⁸.

Este rol de mediación debiera entenderse parte de la función de coordinación establecida en la Constitución al establecer que “los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad con la ley”¹²⁹. Ello es ratificado por la LOC de Municipalidades, la que incluye dentro de las facultades del Alcalde la coordinación con los órganos de la Administración del Estado que correspondan y con los servicios públicos que actúen en el territorio de la comuna¹³⁰. Puede entenderse parte de la función de

¹²⁶ Artículo 43 de la ley 19.966.

¹²⁷ Ansell, C. y Gash, A.; “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory* (2008) 18(4).

¹²⁸ Vargas, J.E.; “problemas de los sistemas alternos de solución de conflictos como alternativa de política pública en el sector judicial”, en *Revista Sistemas Judiciales* N° 2, CEJA, enero 2001.

¹²⁹ Artículo 118 de la Constitución de la República de Chile.

¹³⁰ Artículo 63 de la LOC N° 18.695.

coordinación el recurrir a la asesoría de un tercero para buscar mejores formas de coordinación entre las partes en el marco del convenio de colaboración que hayan suscrito.

En la actualidad, los órganos de la Administración del Estado están utilizando el mecanismo de la mediación para la resolución alternativas de conflictos con privados. Es el caso de la ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, en que el Consejo para la Transparencia está desarrollando un piloto de Sistema Alternativo de Resolución de Conflictos y Acceso a la Información Pública, que logró resolver mediante esta vía el 80% de los casos sometidos a mediación¹³¹. Por otra parte, en el caso de la ley N° 19.966, que establece un régimen de garantías en salud, se instauró un sistema obligatorio de mediación previo a que el reclamante particular pueda recurrir a un mecanismo jurisdiccional. En este caso, la mediación es realizada por el Consejo de Defensa del Estado y el procedimiento da amplias facultades al mediador para reunirse con las partes y facilitar el acuerdo entre las partes o proponer las bases para un acuerdo. Se garantiza la confidencialidad de las declaraciones de las partes y de las actuaciones del mediador y se exige al mediador “mantener una actitud imparcial y velar porque se respeten los principios de igualdad, celeridad, voluntariedad, confidencialidad e imparcialidad”¹³².

En el ámbito de los convenios de colaboración entre el gobierno central y las municipalidades, la mediación tendría como finalidad asesorarlos para alcanzar soluciones satisfactorias para las partes en caso de contingencias imprevistas, cambio de las circunstancias consideradas al momento de contratar o divergencias de interpretación durante la ejecución de un convenio. Dado que la mediación sería una asesoría no vinculante, necesariamente las parte deberían materializar el acuerdo alcanzado mediante modificaciones por mutuo acuerdo del convenio correspondiente.

Para lograr una mediación exitosa resulta clave establecer un procedimiento expedito y accesible a las partes que facilite la búsqueda de soluciones en forma oportuna. Y también es esencial seleccionar una persona o entidad que desempeñe el rol de mediador, de manera que de garantías a las partes respecto de su imparcialidad, idoneidad técnica y confidencialidad. En este sentido, se podrían considerar dos alternativas:

a.- Mediación individual: las partes podrían recurrir voluntariamente a la asesoría de una persona cuyas capacidades técnicas y personales generen confianza a ambas partes y sean una contribución para la búsqueda directa de una resolución del conflicto.

b.- Mediación institucional: se podría asignar la función de mediación para estos casos a una entidad pública, tal como la realiza hoy el Consejo de Defensa del Estado en el caso de la ley N°19.966 sobre garantías de salud. Sin embargo, ello probablemente requeriría de modificación legal para facultar a la entidad en cuestión a realizar esta función. Un camino más expedito, podría ser la creación de una comisión asesora del Presidente de la República, mediante decreto

¹³¹ Ver <http://www.consejotransparencia.cl/mediacion-supera-expectativas-en-plan-piloto/consejo/2010-11-04/114516.html>

¹³² Artículo 49 de la ley 19.966.

supremo, para prestar asesoría al Ejecutivo en este ámbito. Esta opción permitiría establecer una instancia colegiada que incorpore asesorías técnicas especializadas de distinto ámbito de manera de asegurar una asesoría mediadora de mayor calidad.

Cualquiera sea la alternativa escogida, ella debe ser materializada como un componente del convenio que celebran las partes, estableciendo ex ante el compromiso mutuo de recurrir a un mediador en caso que surjan conflictos que las partes no sean capaces de solucionar en forma directa.

2.4.4 Control ciudadano de la ejecución de los convenios

El control social de la ejecución de los programas gubernamentales es reconocido como un aporte significativo para la transparencia y rendición de cuentas de la política gubernamental. De acuerdo a Schoereder (2003)¹³³, las organizaciones civiles pueden jugar un rol crítico respecto de la *accountability* de a las autoridades locales.

Para ello, Schoereder (2003) plantea que una condición necesaria para la participación es la transparencia de la autoridad local, ya que a menos que la información esté disponible para los ciudadanos, existirá poca base para su participación. En el mismo sentido, Yilmaz et al (2010)¹³⁴ señalan que la falta de información en la distribución o asignación de recursos a menudo genera abuso de los recursos, por lo que hacer disponible la información para todos los ciudadanos es un punto de partida para el desarrollo de diversas iniciativas de *accountability* social.

Dentro de las alternativas principales de control ciudadano se encuentran las siguientes:

a.- Monitoreo de los procesos de adquisición y licitación: diversas iniciativas apuntan a monitorear los procesos de licitación y contratación, construcción e implementación y ejecución presupuestaria con el fin de reducir los riesgos de malversación y corrupción¹³⁵.

b.- Evaluación ciudadana participativa (report card ciudadano): son encuestas participativas que solicitan a los usuarios su opinión respecto de la calidad de los servicios públicos en base a la metodología del Balance Scorecard. Son usados en casos en que no existe información de los usuarios, como en el caso de la provisión de servicios públicos o de sectores monopólicos¹³⁶. No se trata sólo de un instrumento de recolección de información, sino que de un mecanismo de

¹³³ Schroeder, L.; "Mechanisms for Strengthening Local Accountability", Paper elaborado para el "Decentralisation and Intergovernmental Relations Course, World Bank, Marzo 2003.

¹³⁴ Yilmaz, S., Beris, Y. y Serrano-Berthet, R.; "Linking Local Government Discretion and Accountability in Decentralisation". Development Policy Review, 2010, 28 (3).

¹³⁵ Yilmaz et al, op.cit.

¹³⁶ *Ibíd.*

accountability a través de la participación ciudadana y la cobertura comunicacional que se hace durante el proceso¹³⁷.

c.- Comités sociales: mediante un acuerdo entre los ciudadanos y los proveedores del servicio se explicitan las expectativas y roles permitiendo a los ciudadanos interactuar mas efectivamente con las autoridades locales¹³⁸.

El control ciudadano no constituye un mecanismo alternativo de *accountability*, sino que es un complemento a los mecanismos públicos de fiscalización, auditoría y rendición de cuentas aplicables desde el nivel central al gobierno subnacional¹³⁹

Como se señalaba antes, en el caso de los convenios analizados se constata una seria ausencia de componentes de participación y control ciudadano en el modelo contractual de ejecución de programas gubernamentales a través de las municipalidades. En este contexto se podrían implementar las siguientes medidas a fin de fortalecer el control ciudadano de la ejecución de estos convenios:

i) Transparencia activa

Una medida básica en este sentido es la inclusión de la publicación de los textos de los convenios suscritos entre el gobierno central y las municipalidades dentro de las obligaciones de transparencia activa que los rigen. Esto implica publicar en los sitios web del gobierno central y de la municipalidad correspondiente, el texto integro del convenio suscrito y no sólo el del decreto aprobatorio, como actualmente se hace. De esta manera se incrementaría significativamente el nivel de información disponible que tendría la ciudadanía respecto de los objetivos, acciones, monto de recursos y otros aspectos relevantes de la ejecución de programas gubernamentales regulados por estos convenios.

En el caso del Poder Ejecutivo bastaría modificar el Instructivo Presidencial N° 8 de 2006, a fin de incorporar esta exigencia dentro de las obligaciones de las entidades del gobierno central, o que el Consejo para la Transparencia lo explicitará en su Instrucción General N° 4 sobre transparencia activa.

Sería recomendable no sólo publicar el texto del convenio, sino que también el informe final de valuación a fin de facilitar el monitoreo y control ciudadano.

ii) Comités sociales con beneficiarios

Los comités sociales que promueven la participación de los propios beneficiarios en parte del proceso decisorio y en la evaluación de los programas gubernamentales puede ser un efectivo complemento a los mecanismos de rendición de cuenta. Aún cuando escapa a los propósitos de este estudio el evaluar la implementación práctica de este mecanismo, desde un punto de vista

¹³⁷ Ver Wagle, S. et al, "Citizens Report Card Surveys: A note on the concept and methodology", Note N° 91, Social Development Department, World Bank, 2004.

¹³⁸ Yilmaz et al, op. cit.

¹³⁹ Schroeder, L., op. cit.

formal, el modelo de comités sociales propuesto por el programa PRODESAL de INDAP parece adecuado a este propósito.

Resulta razonable entonces extender este mecanismo a otros programas gubernamentales de similares características, esto es, largo plazo en la implementación y necesidad de adaptación a la realidad local debido a una cobertura territorial significativa.

iii) Evaluación ciudadana participativa (Report Card Ciudadano)

Actualmente el Gobierno está considerando la implementación del mecanismo de evaluación ciudadana participativa (report card ciudadano) para el monitoreo de sus programas gubernamentales¹⁴⁰. Sería recomendable considerar la evaluación ciudadana de parte de estos convenios como un componente central de estos report card ciudadanos.

Esta metodología permite una eficiente recolección de información acerca del grado de satisfacción general que los ciudadanos tienen en relación a un servicio específico y respecto de la calidad de ese servicio. Facilita la recolección desde la demanda respecto a áreas de servicios públicos en la cual generalmente no hay información disponible. Un aspecto clave de esta metodología es el diálogo que se promueve, entre el gobierno y los ciudadanos, a partir de la evidencia, a fin de mejorar la calidad del servicio que se presta.

Sin embargo, es relevante tener en consideración que los ciudadanos locales pueden carecer del conocimiento necesario para evaluar adecuadamente la calidad de servicios complejos¹⁴¹. Es por ello, que deben ser cuidadosamente seleccionados los tipos de programas (ejecutados mediante convenios para efectos de este estudio) que serán evaluados mediante esta metodología. Y en muchos casos, se puede considerar una etapa previa de capacitación, que fortalezca las capacidades de los ciudadanos para evaluar programas complejos.

¹⁴⁰ Presentación de Soledad Arellano, Subsecretaria de Ministerio de Planificación, en Seminario “El Chile que viene”, desarrollado en el Centro de Estudios Públicos el día viernes 26 de noviembre de 2010.

¹⁴¹ Yilmaz et al, op. cit.

2.5 Bibliografía

- Ansell, C. y Gash, A.;** “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory* (2008) 18(4).
- Brown, Trevor L., Potoski, Matthew and Van Slyke, David M.;** “Trust and contract completeness in the public sector”, *Local Government Studies*, 33: 4, 607 — 623, 2007.
- Cámara, G.;** “El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, trabajo presentado como Ponencia en las VII Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
- Constitución de la República de Chile**
- Contraloría General de la República,** Dictamen N° 164 de 2000
- Contraloría General de la República,** Dictamen N° 54.844 de 2003
- Contraloría General de la República,** Resolución N° 1600 de 2008, Artículo 8.5.
- Contraloría General de la República,** Resolución N° 759 de 2003, Artículo 2º.
- De La Maza Gazmuri, I.;** “Contratos por adhesión y cláusulas abusivas: ¿por qué el Estado y no solamente el mercado”, *Revista Chilena de Derecho Privado*, Fernando Fueyo Laneri N° 1, 2003, pp. 109-148.
- Irrázaval, I. y Pérez, E.;** “Institucionalidad y el problema de coordinación de competencias”, en “Un Mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma”, Consorcio para la Reforma del Estado, 2009.
- Ley 19.862** sobre Registro de Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos
- Ley 19.966**
- Ley de Presupuesto 2010**
- Ley Orgánica Constitucional De Municipalidades N° 18.695.**
- Mardones, R.;** “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)”, *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 102, pp. 39-60, agosto 2008.
- OECD;** “Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development”, 2007.
- OECD;** “Territorial Reviews: Chile”, 2009.
- Perrot, J.;** “Different approaches to contracting in health systems”, *Bulletin of the World Health Organization*, 84 (11), Noviembre 2006.
- Schroeder, L.;** “Mechanisms for Strengthening Local Accountability”, Paper elaborado para el “Decentralisation and Intergovernmental Relations Course, World Bank, Marzo 2003.
- SUBDERE,** “Efectos en la gestión y finanzas municipales del traspaso de programas y/o funciones a los municipios”, Septiembre 2007, Pág. 11.

Valdés, M. T. y Valdivieso, G.; “Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?”, en “Un Mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma”, Consorcio para la Reforma del Estado, 2009.

Vargas, J.E.; “problemas de los sistemas alternos de solución de conflictos como alternativa de política pública en el sector judicial”, en Revista Sistemas Judiciales N° 2, CEJA, enero 2001.

Wagle, S. et al, “Citizens Report Card Surveys: A note on the concept and methodology”, Note N° 91, Social Development Department, World Bank, 2004.

Yilmaz, S., Beris, Y. y Serrano-Berthet, R.; “Linking Local Government Discretion and Accountability in Decentralisation”. ”. Development Policy Review, 2010, 28 (3).

3. Costos de agenciamiento.

La presente sección contiene los resultados de un ejercicio de levantamiento de costos de la ejecución de seis programas gubernamentales a nivel local, desde un enfoque principal – agente, con la intención de determinar los aportes reales que hacen los municipios a la implementación de cada una de esas iniciativas.

La definición de los programas a costear se realizó en conjunto con la contraparte de SUBDERE, así como el número de ellos en cada tipología de comunas¹⁴². La muestra de comunas se seleccionó en forma aleatoria dentro de los tipos de comuna, entre las regiones de Valparaíso y Maule, considerando aquellas en las que hubieran ejecutado los programas a costear durante el año 2009, con la restricción de no revisar más de 3 programas por comuna.

Los programas seleccionados para ser costeados fueron los siguientes:

Chile Crece Contigo (ChCC)

El programa Chile Crece Contigo acompaña a los niños desde el primer control de gestación y hace seguimiento personalizado a la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud. Cuenta con un catálogo de beneficios que se actualiza anualmente y que detalla cada una de las prestaciones consideradas en las 5 áreas en las que se divide el programa.

Oficina de Protección de Derechos de la Infancia (OPD)

Las Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia son instancias de atención ambulatoria de carácter local, que realizan acciones de protección integral a la infancia, operadas en convenio entre el SENAME y una o varias municipalidades. Buscan contribuir a la generación de condiciones que favorezcan una cultura de reconocimiento y respeto de los derechos de la infancia. Tienen básicamente dos componentes de acción: Gestión Intersectorial y articulación territorial; y la Protección de Derechos Vulnerados. La primera destinada fundamentalmente a la promoción y protección de los derechos infanto-juveniles y la segunda a brindar apoyo legal, psicológico y/o social a los niños, niñas y sus familias, que presentan una situación de vulneración de derechos y/o de exclusión social.

Plan de Seguridad Comunal

Programa dependiente del Ministerio del interior, que busca fortalecer las capacidades locales para generar estrategias de prevención del delito y la violencia. Se ejecuta a través de un convenio de colaboración financiera, que establece las obligaciones y derechos tanto del municipio como del Ministerio del Interior y que regula cada etapa de implementación del programa a nivel comunal.

¹⁴² Se utilizó la última tipología de comunas disponible en SUBDERE que diferencia en 4 categorías: Tipo 1: grandes comunas urbanas y metropolitanas; Tipo 2: comunas urbanas de tamaño mediano; Tipo 3: comunas rurales con importante núcleo urbano; y Tipo 4: comunas rurales dispersas.

Puente

Programa del Sistema de Protección Social del Ministerio de Planificación, ejecutado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, diseñado para desarrollar una intervención integral y brindar apoyo psicosocial a familias de extrema pobreza. Se ejecuta en conjunto con municipalidades del país.

Vínculos

El programa consiste en un conjunto de acciones orientadas a dar una respuesta directa a las necesidades de las personas mayores en situación de pobreza y generar las condiciones para su acceso a la red comunitaria de protección social, conectando a la población adulta mayor con los servicios públicos y redes sociales de la comunidad.

Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS)

Son entidades privadas y del sector público (principalmente municipios) que cumplen funciones de asistencia técnica y social en el marco de los programas habitacionales dirigidos a los sectores vulnerables.

Las 24 comunas seleccionadas por tipo para ser encuestadas fueron las siguientes¹⁴³:

Comunas			
Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4
Estación Central	Buin	Molina	Catemu
La Florida	Calera de Tango	Palmilla	Chépica
La Pintana	Linares	Quinta de Tilcoco	Lolol
Rancagua	Melipilla	San Vicente de Tagua	San Javier
Santiago	Quillota	Tagua	Villa Alegre
Talca	Rengo	Santa Cruz	
Valparaíso	San Felipe		

El total de programas encuestados que pudieron ser incorporados al análisis fue de 57, correspondientes a: EGIS 10; Chile Crece Contigo 10; OPD 10; Plan de Seguridad Comunal 8; Puente 10; Vínculos 9. Hubo tres encuestas que por falta de información o consistencia no fueron consideradas.

La metodología de costeo consistió en la aplicación de un instrumento para identificar el total de ingresos y gastos del programa, incluyendo como ingresos todo lo que es transferido desde otras instituciones para la ejecución y todas las actividades que debe realizar con recursos propios del municipio. El ejercicio se realizó para el año 2009.

¹⁴³ En el anexo se presenta la tabla de programas encuestados en cada comuna.

Los gastos municipales que no incluyen desembolsos efectivos conocidos por los encargados, como tiempo de trabajo de personas indirectamente relacionadas con el programa, costos de mantención de oficinas o costos de transporte u otros, se establecieron levantando las unidades utilizadas durante el año y posteriormente se costearon con valores estándar calculados para este ejercicio, tomando como referencias los grados funcionarios (respecto al gasto en personal), precios sociales de la metodología de evaluación de proyectos de MIDEPLAN¹⁴⁴ y otras aproximaciones de mercado.

Los ítems de gastos incluyeron: Gastos generales, uso de vehículos, estudios y evaluaciones, programas computacionales, capacitación, difusión, compra de equipamiento, infraestructura y recursos humanos involucrados directa o indirectamente en la ejecución del programa¹⁴⁵.

Los programas se analizaron con una perspectiva similar, con la excepción de las EGIS, dado que su naturaleza de trabajo y funcionamiento difiere de un modelo de agencia tradicional. 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. Así, para efectos del análisis, las EGIS se presentan en un apartado diferente y sus resultados no son comparables con los de los otros programas evaluados.

3.1 Principales resultados

El análisis que se presenta a continuación, tanto en términos de programa como por tipo de comuna, sólo es aplicable a la muestra de comunas seleccionadas, debido a la restricción del tamaño de la muestra; si bien los resultados pueden servir de guía general para entender el financiamiento de los programas considerados. En este punto se incluyen datos de los programas sociales, sin incluir datos de las EGIS, que se analizan en otro apartado.

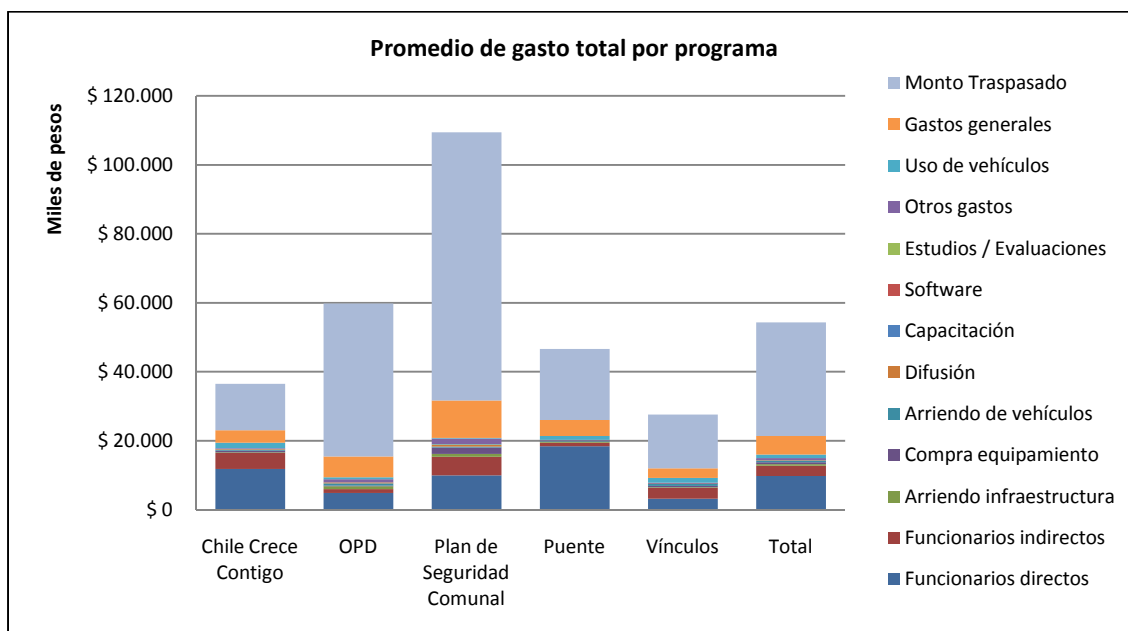
3.1.1 Análisis por Programa

El agenciamiento de los distintos programas implica costos diferentes para los municipios. Algunos de los programas, como el Plan de Seguridad comunal, Puente y Chile Crece Contigo implican mayores desembolsos, en tanto que las OPD y Vínculos generan en promedio menores gastos a las comunas analizadas.

¹⁴⁴ Esto se utilizó especialmente para los costos de transporte y vehículos.

¹⁴⁵ La ficha utilizada se presenta en el anexo.

Gráfico 3.1 Gasto promedio total por programa en los municipios evaluados, incluye los montos transferidos y los gastos con recursos propios.



Los gastos más relevantes con recursos propios municipales se concentran en el pago de funcionarios directos e indirectos para la ejecución del programa y los gastos generales, que incluyen el costo de los servicios básicos (luz, agua, aseo, materiales, teléfono), y equipamiento (computadores provistos por el municipio, impresoras, mobiliario, entre otros). Entre ambos, suman el 85% del gasto municipal en estos programas.

Los montos promedio de aportes municipales para las comunas evaluadas, se establecen entre los \$12 millones para el programa Vínculos y los \$31,4 millones para el Plan de Seguridad Comunal. Este costo incluye tanto el aporte comprometido por convenio por parte de los municipios, como los gastos no considerados por ninguna de las partes al momento de implementar el programa.

Tabla 3.1: Detalle del gasto promedio total, para todos los programas analizados excepto las EGIS

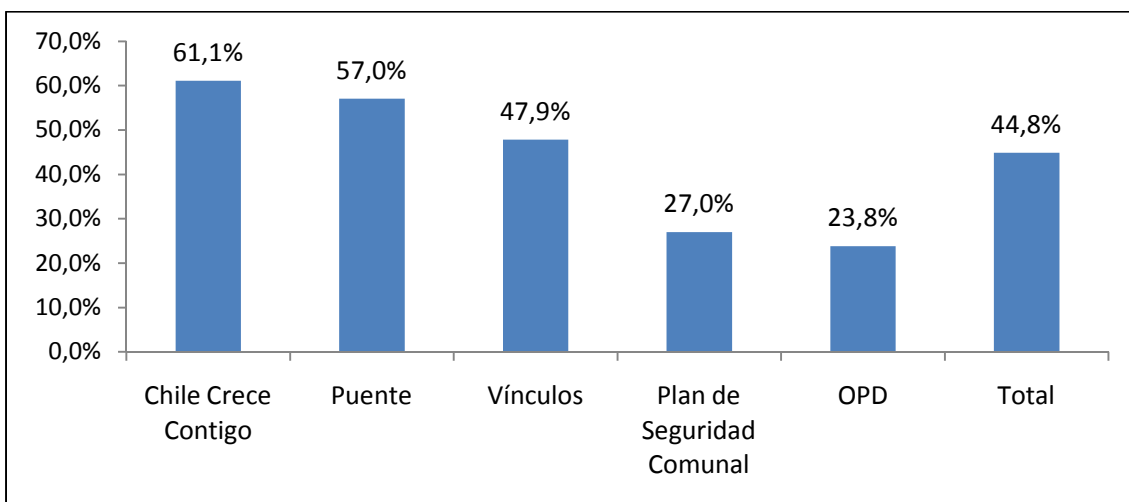
Ítem	Monto Promedio	Porcentaje sobre el gasto municipal	Porcentaje sobre el presupuesto total del programa
Funcionarios que trabajan directamente en el programa	\$ 9.734.093	45,6%	17,9%
Funcionarios que NO trabajan directamente en el programa, pero le dedican horas	\$ 2.972.690	13,9%	5,5%
TOTAL funcionarios que trabajan en el programa, ya sea directa o indirectamente	\$ 12.706.783	59,5%	23,4%
Arriendo de infraestructura para el programa	\$ 480.660	2,2%	0,9%

(oficinas, salas, teatros, gimnasios, etc.)			
Compra de equipamiento exclusivo del programa	\$ 547.023	2,6%	1,0%
Arriendo de vehículos para el programa	\$ 409.362	1,9%	0,8%
Materiales de difusión para el programa	\$ 192.434	0,9%	0,4%
Capacitación asociada al programa	\$ 71.191	0,3%	0,1%
Compra e instalación de software para el programa	\$ 10.638	0,0%	0,0%
Contratación de estudios o evaluaciones del programa	\$ 17.021	0,1%	0,0%
Otros ítems (actividades, seguros, alarmas, etc.)	\$ 562.305	2,6%	1,0%
Gasto por uso y desgaste de vehículos	\$ 981.731	4,6%	1,8%
Gastos generales de administración	\$ 5.428.378	25,4%	10,0%
Total del gasto municipal anual asociado al programa	\$ 21.367.100	100%	39,4%
Monto anual traspasado por el nivel central para la ejecución del programa	\$ 32.916.675		60,6%
Presupuesto anual total del programa (gasto municipal + monto traspasado)	\$ 54.283.775		100%

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, el aporte que hace el municipio para financiar la ejecución de estos programas sociales fluctúa entre el 24% del costo total del programa en el caso de las OPD; y el 61,1% del costo total del programa en el caso de Chile Crece Contigo (grafico 3.2). En el cálculo global, se observa que parte importante del peso presupuestario de los programas analizados es financiado por los municipios, llegando a un 45% del costo total de ejecución del programa.

Gráfico 3.2: Porcentaje promedio de gastos municipales sobre el presupuesto total del programa.

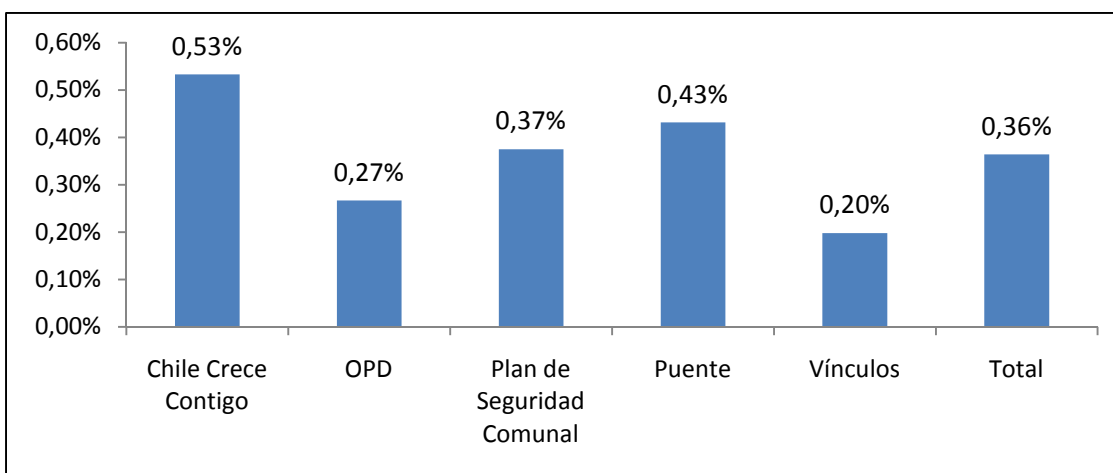


Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, este aporte, siendo considerable en términos del presupuesto total de cada programa, no compromete de manera importante el presupuesto municipal para el promedio de municipios observados.

Al comparar el gasto que efectúa el municipio para la ejecución de estos programas con el presupuesto total municipal para el año 2009, se observa que los aportes por programa corresponden como mínimo al 0,20% y como máximo al 0,53% del presupuesto municipal de estas comunas, lo que implica que cada uno por separado es poco relevante para la estructura presupuestaria de los municipios de la muestra (gráfico 3.3)

Gráfico 3.3: Promedio del gasto municipal para la ejecución de los programas sobre el ingreso total municipal por programa.



Fuente: Elaboración propia.

Como se expresa en el gráfico 3.1, uno de los gastos más importantes que realiza el municipio se relaciona con la destinación de horas de trabajo de personas tanto de forma directa como indirecta para la ejecución de los programas.

Al revisar el número de personas que se involucran en cada uno, aparece con mayor claridad que los programas que tiene roles importantes de coordinación como el Plan de Seguridad Comunal y el Chile Crece Contigo, requieren una participación mayor de funcionarios municipales que, si bien no trabajan directamente en ejecutar los programas, sí le dedican horas a actividades del programa, tanto para la generación de instancias regulares de trabajo como para la articulación permanente de acciones. Por su parte, el programa Puente y el mismo Chile Crece Contigo aparecen con la mayor cantidad de personas destinadas directamente a la ejecución del programa con cargo al presupuesto municipal, con un promedio de cuatro destinadas en cada caso.

Tabla 3.2: Número promedio de funcionarios que trabajan directa o indirectamente en la ejecución del programa por municipio.

PROGRAMA	Número promedio de funcionarios que trabajan directamente en el programa financiados por el municipio.					Número promedio de funcionarios que trabajan indirectamente en el programa financiados por el municipio.				
	Planta	Contrata	Honorarios	Total	Jornada promedio de dedicación	Planta	Contrata	Honorarios	Total	Jornada promedio de dedicación
Chile Crece Contigo	2	1	1	4	36,4%	3	0	0	4	8,2%
OPD	1	0	1	2	43,1%	1	0	1	2	7,6%
Plan de Seguridad Comunal	1	0	1	2	54,2%	3	1	1	5	12,3%
Puente	2	1	1	4	68,4%	1	1	0	2	15,8%
Vínculos	0	0	1	1	35,9%	2	1	1	3	15,9%
TOTAL	1	1	1	3	48,2%	2	1	0	3	12,0%

Fuente: Elaboración propia.

El nivel de dedicación y el costo asociado a personas que trabajan directamente e indirectamente en los programas en las comunas evaluadas son variables importantes de considerar. Los resultados obtenidos en esta evaluación indican que, en promedio, los funcionarios que trabajan en los programas en forma directa le dedican casi la mitad de su jornada laboral al programa (48%), existiendo algunos programas más demandantes (Puente) y otros menos (Chile Crece Contigo y Vínculos). Asimismo, los funcionarios a honorarios le dedican en promedio el 58% de su jornada a los programas, versus el 42% que le dedican en promedio los funcionarios de planta y contrata.

Para el personal que se relaciona indirectamente al programa, el promedio de dedicación es del 12% de la jornada anual, donde los funcionarios de planta y contrata dedican más horas en promedio (15% de su jornada) que los funcionarios a honorarios (7%), a diferencia de lo observado en el personal directo. Si bien los programas de coordinación involucran a más funcionarios indirectos (Chile Crece Contigo, Plan de Seguridad), la dedicación que exigen los programas relacionados a pobreza (Puente y Vínculos) es mayor.

Por su parte, los gastos municipales en recursos humanos asociados a los programas (directos e indirectos) son en promedio 12,7 millones de pesos anuales, para todos los programas y comunas evaluadas con excepción de las EGIS. Mientras que en personal directo del programa se gasta en promedio cerca de 10 millones de pesos, el costo promedio de las horas dedicadas por otros funcionarios a cada programa (personal indirecto) alcanza casi los 3 millones de pesos al año.

El gasto en personal equivale al 59% de los gastos totales realizados por el municipio con recursos propios para la ejecución de los programas; aporte que es normalmente subvalorado en los

convenios y constituye uno de los principales costos de agencia que no se traspasan desde la entidad que diseña y financia el programa, a las entidades subnacionales que lo ejecutan.

Tabla 3.3: Recursos que utiliza el programa

PROGRAMA	Días/año que se utiliza un automóvil	Días/año que se utiliza una camioneta	Días/año que se utiliza un bus	Nº de líneas telefónicas /mes por programa	Nº de celulares / mes por programa	Nº de computadores que utiliza el programa	M2 de oficinas que usa el programa
Chile Crece Contigo	31,8	0,6	19,2	1,7	0,2	3,2	16,9
OPD	46,6	-	1,4	1,9	0,4	1,9	51,2
Plan de Seguridad Comunal	51,8	-	-	1,6	0,4	0,4	36,0
Puente	69,0	10,0	5,0	1,8	0,1	2,5	18,7
Vínculos	42,0	8,0	38,4	1,3	0,3	1,1	19,8
Total	48,2	3,8	12,8	1,7	0,3	1,9	28,4

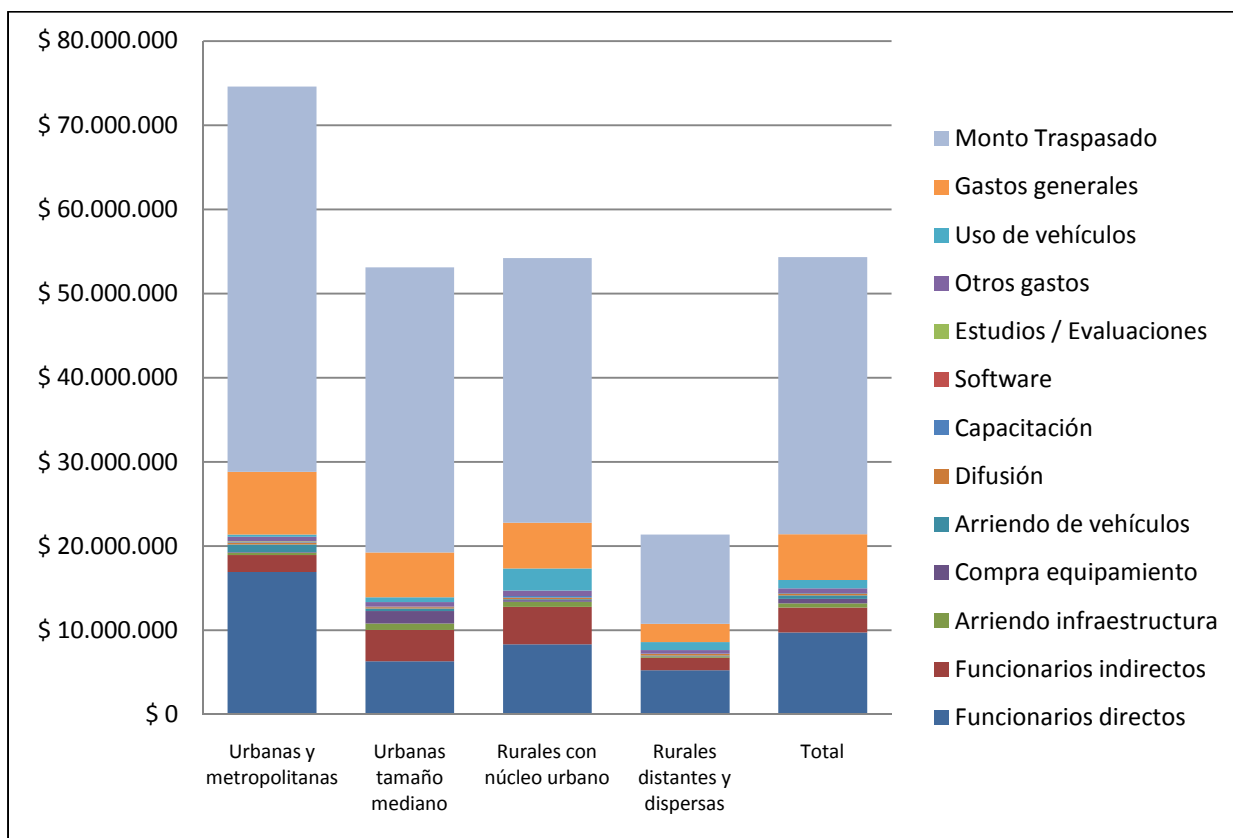
Finalmente, se presentan los recursos que utilizan en promedio los programas analizados para su funcionamiento. Si bien el costo de algunos de estos recursos (m2 de oficinas, uso de computadores, teléfonos, etc.) fueron estimados en base a una fórmula general, es útil conocer la magnitud de uso por programa, con el fin de ayudar a los municipios en la planificación del uso de sus recursos, así como ajustar de mejor forma los recursos comprometidos por los municipios en los convenios.

3.1.2 Análisis por tipo de comuna

Es necesario recordar que, dado el tamaño de la muestra de comunas, los resultados no son extensibles al resto del país y sólo son válidos para el conjunto de municipios evaluados, sin embargo pueden generar una referencia para los municipios y la Subsecretaría. Los datos presentados a continuación no incluyen a las EGIS.

Al analizar los resultados por tipo de comuna, es decir, los cuatro tipos definidos por la SUBDERE con la clasificación explicada al principio de esta sección, se obtienen los siguientes resultados.

Gráfico 3.4 Gasto promedio total por programa y municipios evaluados por tipo, incluye los montos transferidos y los gastos con recursos propios.



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se observa en el gráfico 3.4, las comunas más grandes tienden a invertir más en los programas (\$28,7 millones en promedio), mientras que las comunas más pequeñas invierten menos (\$10,7 millones), de manera proporcional al costo total de los programas. Sin embargo, al mirar el gasto per cápita¹⁴⁶, el costo de agenciamiento es mayor para las comunas pequeñas (\$609 promedio por programa) y menor para las mayores (\$154), dada las economías de escala en la prestación de servicios.

Los mayores ítems de gasto son, para todos los tipos de comuna, el gasto en recursos humanos y los gastos de administración. Las comunas tipo 1 (urbanas y metropolitanas) invierten significativamente más recursos en personal directo, llegando a un promedio de casi \$17 millones, mientras que el resto se mueve entre los 5 y los 8 millones de pesos anuales.

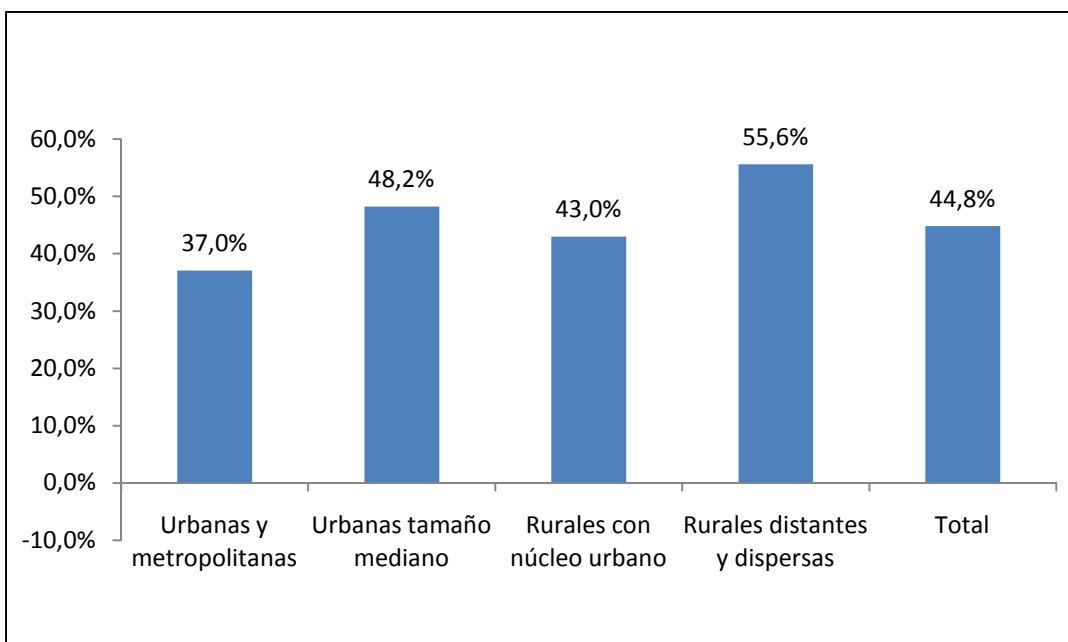
En el caso del personal indirecto, sin embargo, los gastos de las comunas medianas (tipos 2 y 3) son más del doble que los observados en las comunas extremas (tipo 1 y 4). Si bien no se indagó en las causas de estas diferencias, es posible que la mayor dedicación de personal directo en

¹⁴⁶ El costo per cápita está calculado en base a la población total de la comuna para el año 2009, no en base a los beneficiarios. Fuentes: encuesta propia, SINIM.

comunas tipo 1, y las plantas reducidas -y en general sobre exigidas- de las comunas tipo 4 expliquen en parte esta situación.

Una diferencia pequeña dentro del presupuesto general del programa, pero que vale la pena rescatar, es el mayor gasto en uso de vehículos que se da en las comunas rurales (\$1,8 millones en promedio) versus las urbanas (\$417 mil), relacionado probablemente a la mayor dispersión de la población. Este factor debe estar considerado al momento de calcular los costos de agenciamiento entre los distintos tipos de comunas.

Gráfico 3.5: Porcentaje promedio de gastos municipales sobre el presupuesto total del programa, por tipo de comuna.



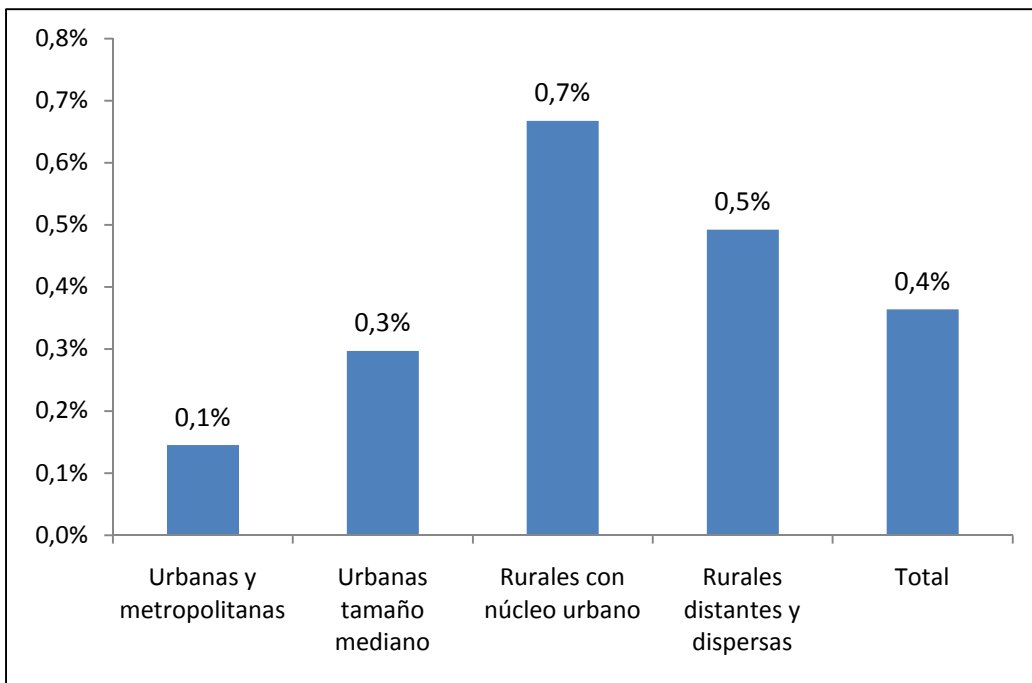
Fuente: Elaboración propia

En cuanto al aporte que hacen los municipios para cofinanciar la ejecución de los programas analizados (gráfico 3.5), se observa que en las comunas medianas y rurales el municipio carga con parte importante del costo de los programas. Incluso, en el caso de las comunas tipo 4 o rurales pequeñas, el municipio asume más de la mitad del costo del programa. En este caso la mayor subvención que brinda el Estado se da justamente en las comunas con mayor población y recursos, mientras que disminuye en las comunas pequeñas y con menores ingresos.

En sintonía con lo anterior, se observa que el peso que tiene el costo de agencia de cada programa en el presupuesto municipal es, en promedio, entre cinco y siete veces mayor en las comunas rurales que en las urbanas metropolitanas (gráfico 3.6). Sin embargo, en ningún caso llega a superar el 1% del presupuesto total municipal, por lo que en términos absolutos no representan un gasto crítico para ningún tipo de comuna.

Estas diferencias hacen pensar en la necesidad de ajustar los montos traspasados, considerando la diversidad de realidades y costos de los distintos tipos de comunas del país.

Gráfico 3.6: Promedio del gasto municipal para la ejecución de los programas sobre el ingreso total municipal, por tipo de comuna.



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se mencionó anteriormente, el mayor gasto se da en términos de recursos humanos; ya sea en monto gastado como en la cantidad de personas que se destinan a los programas analizados.

Los mayores costos en el ítem de personal directo para las comunas urbanas están vinculados a la mayor cantidad de personas que trabajan directamente en los programas, las que además tienen una mayor dedicación a los mismos.

Tabla 3.4: Número promedio de funcionarios que trabajan directa o indirectamente en la ejecución del programa por municipio.

TIPOS DE COMUNA	Número promedio de funcionarios que trabajan directamente en el programa financiados por el municipio					Número promedio de funcionarios que trabajan indirectamente en el programa financiados por el municipio				
	Planta	Contrata	Honorarios	Total	Jornada promedio de dedicación	Planta	Contrata	Honorarios	Total	Jornada promedio de dedicación
Urbanas y metropolitanas	2	0	2	4	51,9%	2	0	1	3	4,4%
Urbanas tamaño mediano	1	0	1	2	57,3%	3	1	0	4	20,2%
Rurales con núcleo urbano	1	1	0	2	41,6%	2	1	0	3	13,8%
Rurales distantes y dispersas	1	1	1	3	34,9%	2	1	0	3	7,0%
Total	1	1	1	3	48,2%	2	1	0	3	12,0%

Fuente: Elaboración propia

En el caso de personal indirecto, se observa que la cantidad de personas es similar en todos los tipos de comuna. Sin embargo, en las comunas medianas, la dedicación a los programas es significativamente mayor que en las comunas urbanas metropolitanas y las rurales pequeñas, lo que explica la diferencia en los costos asociados a personal indirecto.

3.1.3 Análisis de las EGIS

Finalmente, se analiza la situación de las EGIS municipales. En total se trata de 10 comunas analizadas, por lo que las conclusiones de este apartado se refieren solamente a estas 10 comunas, aún cuando algunas de estas realidades pudieran replicarse en otras comunas y regiones del país.

Tabla 3.5: Gastos de funcionamiento de las EGIS municipales

ítem	Monto Promedio	Porcentaje sobre el gasto municipal	Porcentaje sobre el presupuesto total del programa
Funcionarios directos	\$ 30.579.490	39,8%	9,9%
Funcionarios indirectos	\$ 6.196.825*	8,1%	2,0%
SubTotal funcionarios	\$ 36.776.314	47,9%	11,9%
Arriendo infraestructura	\$ 1.151.529	1,5%	0,4%
Compra equipamiento	\$ 1.615.000	2,1%	0,5%
Arriendo de vehículos	\$ 47.971	0,1%	0,0%
Difusión	\$ 160.000	0,2%	0,1%
Capacitación	\$ 798.400	1,0%	0,3%
Software	-	-	-

Estudios / Evaluaciones	\$ 2.676.271	3,5%	0,9%
Otros gastos	\$ 1.488.000	1,9%	0,5%
Uso de vehículos	\$ 1.223.684	1,6%	0,4%
Gastos generales	\$ 30.871.345	40,2%	10,0%
Total del gasto municipal anual asociado al programa	\$ 76.808.513	100%	24,9%
Monto anual traspasado por el nivel central para la ejecución del programa	\$ 231.904.932		75,1%
Presupuesto anual total del programa (gasto municipal + monto traspasado)	\$ 308.713.445		100%

Fuente: Elaboración propia.

** Una de las EGIS analizada reporta gastos en personal indirecto que escapan del promedio de las otras 9. Si no se considera esa EGIS, el promedio de gastos en personal indirecto es de \$2,6 millones, mientras que el promedio en el gasto total en personal sería de \$33 millones anuales.*

Tal como se observa en la tabla anterior, el mayor porcentaje del gasto está relacionado a recursos humanos directos e indirectos, así como a gastos generales de administración. Entre ambos, representan el 12% de los gastos totales del programa y el 48% de los gastos municipales asociados al programa.

Los montos involucrados en el funcionamiento de las EGIS distan ampliamente de los observados en el resto de los programas. Por ejemplo, el gasto promedio en personal directo para los demás es cercano a los \$10 millones, mientras que las EGIS triplican ese gasto. Asimismo, el gasto en estudios y evaluaciones de las EGIS superan los dos millones y medio de pesos, en tanto que los demás programas gastan en promedio 17 mil pesos al año en este mismo ítem.

Si bien pudiera pensarse que el gobierno central financia de manera importante el funcionamiento de las EGIS municipales, la muestra analizada tiene 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. Por lo tanto, se hace necesario realizar un estudio más amplio que permita definir claramente cuál es el aporte que realiza el municipio para el funcionamiento del programa.

Finalmente, 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.

Tabla 3.6: Número promedio de funcionarios que trabajan directa o indirectamente en las EGIS.

Funcionarios		Promedio N° funcionarios	Promedio dedicación
Funcionarios Directos	Planta	1	79,3%
	Contrata	1	78,5%
	Honorarios	3	79,3%
	Total directos	5	81,6%
Funcionarios Indirectos	Planta	1	14,5%
	Contrata	1	30,0%
	Honorarios	0,3	98,0%*
	Total indirectos	2	28,0%*

Fuente: Elaboración propia.

* El alto porcentaje de dedicación está influenciado por una comuna en particular que declaró muchas horas de dedicación al programa. Si se la deja fuera, el promedio de dedicación de honorarios indirectos baja a 45%, mientras que el promedio de dedicación total para el personal indirecto llega al 18%.

3.2 Conclusiones y recomendaciones

Los datos presentados anteriormente reflejan una realidad que es ampliamente reconocida por los distintos niveles de gobierno: los costos de agenciamiento son sostenidos de forma importante por los propios municipios, llegando en algunos casos a asumir más de la mitad del costo total de la ejecución de los programas. Además, a medida que las comunas son más pequeñas y cuentan con menos recursos, van financiando en mayor proporción los distintos programas.

Si bien los costos promedio por programa no representan un gasto crítico para un municipio, la suma de programas puede terminar afectando en cierta medida el presupuesto municipal y el correcto funcionamiento de su personal. 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. Como referencia, las comunas tipo 3 del país destinaron el año 2009 un 10% de su presupuesto a inversión con recursos propios¹⁴⁷.

Como primera recomendación, se hace necesario transparentar de la mejor forma posible los costos reales de agencia de los programas, tanto para los ejecutores como para los planificadores y diseñadores de los mismos. Esto permitirá, entre otras cosas, **ajustar el monto que debe ser traspasado a los municipios** para ejecutar los programas, clarificar el costo que asume eventualmente el municipio, evitando sobrecargar las finanzas municipales; así como facilitar la

¹⁴⁷ Fuente: SINIM

organización de los recursos humanos al interior de las municipalidades y en particular, de las DIDECO.

Una segunda recomendación es revisar el mecanismo de financiamiento de los programas que en apariencia castiga a las comunas pequeñas y medianas en relación con las grandes comunas urbanas, exigiendo de ellas más cofinanciamiento y un mayor esfuerzo presupuestario para ejecutar los programas. Se pueden generar **convenios diferenciados por tipo de comuna**, para asegurar que el costo que tiene el programa sea efectivamente asumido en forma equitativa por todas las comunas del país; esto si no se quiere favorecer abiertamente a las comunas pequeñas y medianas en relación con el resto.

Los datos que se detallan en el informe y en los anexos, permitirán también **clarificar el tipo y magnitud de recursos (materiales y humanos) que demanda cada programa**, con el fin de que los municipios conozcan la demanda real que le generan los programas más allá de lo que está comprometido en los convenios, y puedan planificar de mejor forma la administración de dichos recursos. Si se sabe que, por ejemplo, el programa Puente demanda en promedio 69 días de uso de auto al año; la OPD otros 47 y Vínculos otros 42; se tiene un uso total de 158 días, con lo que es posible planificar al año la adquisición y uso de los automóviles municipales de mejor forma que si no se tiene dicha información.

VII. Conclusiones generales del informe municipal

El presente informe ha dado cuenta exhaustiva de los productos comprometidos. Si bien, cada uno de ellos fue construido en forma paralela, es clara la interrelación que se produce entre ellos. Así, el catastro generó un universo de programas posibles de ser transferidos a los niveles subnacionales regional y local, ampliando las oportunidades de allegar recursos las entidades descentralizadas. Por su parte el análisis crítico de convenios generó un diagnóstico certero de los tipos de relaciones que hoy se establecen entre los niveles nacional y municipal para la ejecución de programas, destacando la necesidad de transitar hacia mecanismos de contratos más flexibles y basados en resultados y objetivos, más que en la fijación completa de las tareas a realizar. Finalmente, el estudio de costos de agencia relevó la importancia que tienen los aportes en recursos humanos propios del municipio, así como los gastos generales y de transporte para implementar los programas que son diseñados desde el nivel central.

Todos los elementos destacados en el informe dan cuenta de las oportunidades y desafíos que enfrenta el país en su proceso de descentralización fiscal, sobre todo en lo referente al desarrollo de los municipios. Las relaciones intergubernamentales también se ven reflejadas y este informe incorpora varias recomendaciones para concretar la ansiada revolución.

Finalmente cabe mencionar y agradecer el aporte de muchos funcionarios y expertos, tanto de las municipalidades como de gobiernos regionales y personajes que han ejercido cargos públicos en el gobierno central, para compartir con nosotros sus reflexiones sobre cómo llevar adelante este esfuerzo de país por dotar de mayores capacidades y recursos a los niveles subnacionales, no sólo para mejorar la asignación de bienes y servicios públicos a las personas, familias y comunidades, sino que también para perfeccionar nuestra democracia y avanzar sostenidamente hacia el desarrollo.

VIII. Anexos

Anexo: Convenios de Colaboración analizados

N°	Ministerio	Servicio	Programa	Contraparte	Año
1	Interior	Conace	Prevenir con lo mejor de lo nuestro	Colina	2010
2	Sernam		Prevencion de la Violencia Intrafamiliar	Colina	2010
3	Trabajo	Subsecretaría del Trabajo	Intermediacion Laboral	Estación Central	2008
4	Vivienda	SEREMI Vivienda	Recuperación de Barrios	Estación Central	2007
5	Mideplan	Fosis	Puente, entre la familia y sus derechos	Estación Central	2009
6	Educacion	Junji	Funcionamiento jardin infantil	Estación Central	2007
7	Mideplan		Habitabilidad Chile Solidario	Estación Central	2008
8	Mideplan		Apoto integral al Adulto Mayor Chile Solidario	Estación Central	2008
9	Mideplan		Proyecto de apoyo al fortalecimiento de la gestion municipal en primera infancia	Estación Central	2009
10	Justicia	Sename	OPD Niños, Niñas y Adolescentes	Estación Central	2006
11	Mideplan		Ficha de Protección Social	Estación Central	2008
12	Mideplan		Registro de Informacion Social	Estación Central	2008
13	Gobierno Regional RM		Conservacion aceras	Estación Central	2009
14	Interior	Subdere	Capacitación de funcionarios municipales	Peñalolén	2009
15	Interior	Conace	Prevención del consumo de drogas en el ámbito laboral	Peñalolén	2010
16	Sernam		Mejorando la empleabilidad y las condiciones laborales de las trabajadoras jefas de hogar	Peñalolén	2009
17	Interior	Div Seguridad Publica	Seguridad y Participacion Ciudadana	Puente Alto	2009
18	Minvu	SERVIU	Espacios Publicos	Curepto	2008
19	Interior	Subdere	Actualizacion PLADECO	Modelo	2009
20	Interior	Subdere	Acreditacion servicios municipales	Modelo	2010
21	GORE RM		Mejoramiento parque comunal	Maipu	2010
22	Agricultura	Conaf	Arborización urbana	Cerro Navia	2010
23	Segegob	IND	Uso recintos deportivos	Modelo	No indica
24	Agricultura	Indap	Prodesal	Quillota	2009
25	Trabajo	Sence	Fortalecimiento OMIL	Lo Espejo	2010
26	Agricultura	SEREMI Vivienda	Riego	Curepto	2003
27	MOP	Direccion de Vialidad	No especifica	Curepto	2009
28	Economia	Sernatur	Fomento al Turismo	Putre	2009
29	Economia	Sercotec	No especifica	Peñalolén	2008
30	Medioambiente	Conama	Certificación Ambiental Municipal	Calera de Tango	2010

Anexo: Listado de programas evaluados en cada municipio, según tipo de comuna.

REG.	MUNICIPIO	GRUPO SUBDERE	CÓD.	Puente FOSIS	Vínculos SENAMA	OPD SENAME	EGIS MINVU	ChCC MIDEPLAN	Plan comunal Min Interior	Total
1	5	VALPARAÍSO	1	5101			1			1
2	6	RANCAGUA	1	6101		1	1		1	3
3	7	TALCA	1	7101	1	1		1		3
4	13	EST CENTRAL	1	13106	1			1	1	3
5	13	LA FLORIDA	1	13110				1	1	2
6	13	LA PINTANA	1	13112		1	1			3
7	13	SANTIAGO	1	13101	1	1				2
8	5	QUILLOTA	2	5501	1		1		1	3
9	5	SAN FELIPE	2	5701		1		1	1	3
10	6	RENGO	2	6115	1			1	1	3
11	7	LINARES	2	7401	1	1				3
12	13	BUIN	2	13402		1				1
13	13	CALERA TANGO	2	13403	1		1			2
14	13	MELIPILLA	2	13501		1	1	1		3
15	6	PALMILLA	3	6306			1			1
16	6	Q. TILCOCO	3	6114		1	1	1		3
17	6	SAN VICENTE	3	6117	1	1			1	3
18	6	SANTA CRUZ	3	6310	1	1				3
19	7	MOLINA	3	7304				1	1	2
20	5	CATEMU	4	5702		1			NO EXISTE	2
21	6	CHÉPICA	4	6302	1		1	1	NO EXISTE	3
22	6	LOLOL	4	6304			1			1
23	7	SAN JAVIER	4	7406		1		1	NO EXISTE	2
24	7	VILLA ALEGRE	4	7407	1		1		NO EXISTE	2



Programas encuestados
Encuestas faltantes

Total	10	9	10	10	10	8	57
--------------	-----------	----------	-----------	-----------	-----------	----------	-----------

