

Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?

MARÍA TRINIDAD VALDÉS

Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente, es directora del Programa Municipal del Instituto Libertad donde realiza asesoría permanente a alcaldes, concejales y funcionarios municipales; análisis y estudios en materias de descentralización, transparencia, participación ciudadana, entre otros; y asesoría parlamentaria en las materias mencionadas. Anteriormente, trabajó como asesor jurídico de la Municipalidad de Los Andes.

GONZALO VALDIVIESO

Ingeniero Agrónomo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha trabajado en organizaciones públicas y del tercer sector. Se desempeñó como subdirector y director del Programa Servicio País de la Fundación para la Superación de la Pobreza. Actualmente está a cargo del Área Municipal del Centro de Políticas Públicas UC.

Introducción

La descentralización es uno de los temas que está permanentemente en los programas de gobierno de las distintas coaliciones. La discusión pública asocia este concepto a la transferencia de atribuciones y funciones entre los diferentes niveles de la organización del Estado, desde el nivel central, hacia las regiones y las comunas. Sin embargo, la literatura define estas transferencias basándose en conceptos disímiles, tales como desconcentración, descentralización política, descentralización fiscal y delegación. La desconcentración corresponde básicamente a la instalación de agencias locales o regionales de las oficinas centrales y difícilmente puede considerarse un traspaso de responsabilidades y atribuciones a los niveles subnacionales. En la descentralización política, lo principal está en los mecanismos de participación democráticos en la elección de las autoridades locales. La descentralización fiscal se refiere principalmente a la capacidad de generar ingresos propios por la vía de impuestos u otros mecanismos, así como al gasto realizado por los gobiernos subnacionales de los ingresos recaudados por los gobiernos centrales. Finalmente, la delegación, una de cuyas formas se puede denominar agenciamiento, sería equivalente a la contratación de servicios desde una unidad central (principal) a una subnacional (agente), y es una fórmula ampliamente utilizada en el sistema chileno para “descentralizar” desde políticas nacionales hacia los municipios.

El presente trabajo pretende indagar en esta última forma de vinculación entre los niveles centrales y locales, analizando sus ventajas, dificultades y aportes a la política de descentralización, así como las limitantes que implica su utilización.

Marco conceptual de descentralización y delegación

La descentralización ha sido definida prolíficamente en la literatura a lo largo del tiempo. En general se tienden a utilizar indistintamente diversos conceptos

para declarar transferencias de recursos, atribuciones y responsabilidades entre diferentes niveles de la administración del Estado, y todos ellos se agrupan bajo el rótulo de descentralización. Sin embargo, la amplitud de tal concepción debe ser precisada, lo que para efectos de este trabajo se hace siguiendo los postulados de Rodinelli, Nellis y Cheema (1983), citados por Mardones (2008), donde se declara que la descentralización sería la transferencia de responsabilidad para el planeamiento, gestión, recolección de fondos y asignación de recursos desde un gobierno central. Según ellos, existirían cuatro tipos principales de descentralización, dependiendo del receptor de la transferencia, a saber: desconcentración, delegación, privatización y devolución.

La primera se refiere a la acción que el mismo Estado desarrolla con oficinas regionales, dependientes directamente del nivel central. El término delegación se utiliza para explicar la transferencia de recursos y responsabilidades de ejecución, en un ámbito determinado, a una institución distinta a la que diseña, normalmente hacia niveles subnacionales autónomos, pero donde el gobierno central mantiene el rol preponderante de regulación y financiamiento. La privatización es una forma especial de delegación en la que la institución a la que se transfiere la responsabilidad y/o recursos corresponde a una organización privada. Finalmente, la devolución sería el traspaso total a entidades autónomas de las responsabilidades de planificación, diseño, regulación, monitoreo, financiamiento e implementación.

Este trabajo se concentra en el mecanismo ampliamente utilizado en el caso chileno, de delegación desde el gobierno central a los municipios como entidades autónomas en el nivel local.

Teoría de agencia o principal - agente

La delegación de funciones y programas entre los distintos niveles de la administración del Estado puede ser comprendida desde el enfoque de Principal-Agente, en que las instituciones del gobierno central, como ministerios y servicios públicos nacionales, actúan como Principal y los municipios como Agentes de los mismos en relación con la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.

El enfoque Principal-Agente, si bien se concibe desde la empresa privada, ha sido ampliamente discutido para explicar los fenómenos en las burocracias públicas, especialmente entre los distintos niveles de la administración del Estado (Bird, 1996; Przeworski, 1997; Mardones, 2008). Este enfoque supone la relación asimétrica de información y recursos que se generaría entre los distintos niveles, y plantea las dificultades para alinear los incentivos en la forma correcta con el objeto de eliminar las distorsiones que se pueden producir.

A diferencia del sector privado, en el que normalmente existen parámetros de valoración objetivos asociados a la situación financiera de la empresa –los cuales permitirían un mejor manejo de incentivos y evaluaciones, tanto institucionales

como de desempeño individual de los empleados-, en el sector público la situación es diferente y se requiere por tanto de mecanismos distintos para alinear las agendas de la agencias y el monitoreo de los resultados.

El modelo Principal-Agente se construye sobre la base de dos conceptos: asimetría de la información y riesgo moral (moral hazard). El primero se refiere a que las relaciones de intercambio entre actores están caracterizadas por la posesión desigual de información. El segundo se presenta cuando en una situación de intercambio entre dos actores existen incentivos para que el Agente actúe incrementando la probabilidad de ocurrencia de un evento negativo para los intereses del Principal (Mardones, 2008).

Bienes públicos nacionales y bienes públicos locales. ¿Qué se puede o se debe agenciar y qué no?

Como se ha declarado anteriormente, el modelo Principal-Agente consiste, en términos simples, en que un principal opta por contratar a un agente debido a que carece del tiempo, expertise, conocimientos y habilidades más especializadas, o porque su utilidad es mayor al dedicarse a otras labores. De este modo, el Agente actúa en el interés del Principal. El Principal estipula qué es lo que se debe realizar y el Agente lo acepta a cambio de una retribución. Sucede que el Principal no puede monitorear permanentemente los esfuerzos del Agente, o la calidad del trabajo realizado. Pero para mejorar el resultado del trabajo del Agente, el Principal puede valerse (ex ante) de la reputación del Agente, y (ex post) de la entrega de incentivos por desempeño (Przeworski, 1997).

Ahora bien, en el caso de Chile surge el dilema de la autonomía política de los gobiernos subnacionales, consejeros regionales, alcaldes y concejales. ¿Puede un municipio ser Agente y el gobierno central su Principal? La respuesta es sí, en aquellas funciones de responsabilidad exclusiva del gobierno central y que decide delegar en aquellas de responsabilidad compartida. La respuesta es no, en aquellas otras funciones de responsabilidad exclusiva de los municipios (Mardones, 2008).

Una forma alternativa de revisar los ámbitos en que el gobierno central y el subnacional pueden funcionar desde el modelo de contratación antes descrito, es revisar los tipos de bienes y servicios públicos que deben proveer a la ciudadanía.

En términos de eficiencia económica, el Principio de Oates plantea que suponiendo que el costo de la provisión del bien público en una jurisdicción sea el mismo tanto para el gobierno nacional como para el subnacional respectivo, entonces será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que este último provea la cantidad preferida por la población, en vez de que el gobierno central provea una cantidad per cápita uniforme para todas las jurisdicciones (Oates, 1972).

En la práctica internacional, la mayoría de los países asigna al gobierno central las funciones de defensa, política exterior, comercio internacional, regulación de la inmigración, promoción de la investigación y el desarrollo (I+D), regulación de

sectores industriales estratégicos, regulación del transporte y telecomunicaciones interregionales (interestatales), seguridad social (pensiones, invalidez y desempleo), definición de políticas y fijación de estándares de salud y educación.

Por su parte, los gobiernos regionales (provinciales o estatales, o en cualquier caso el nivel intermedio) son usualmente responsables por la infraestructura regional, la educación superior, y los establecimientos de salud más complejos.

Los gobiernos locales son normalmente responsables por la policía, los bomberos, el transporte público, la asistencia social, la educación primaria y secundaria, la salud primaria y preventiva (Mardones, 2008).

Otros mecanismos de agenciamiento como la focalización de programas sociales, en el marco del rol de redistribución del Estado

Un elemento especial en la provisión de bienes y/o servicios públicos, lo constituyen los procesos intermedios relacionados con los mecanismos de asignación de beneficios. En este ámbito, es frecuente encontrar en la literatura la utilización de instrumentos de focalización y el diseño de subsidios definidos por el gobierno central de carácter nacional o regional, cuya aplicación a la población es realizada por el nivel local, el que en muchos casos también intermedia la entrega de beneficios.

Este servicio, que busca generar equidad en la función de asignación del gobierno central y en la distribución de ayudas sociales equivalentes a grupos prioritarios en todo el territorio del país, no está ajeno a las dificultades propias de la relación Principal-Agente, sobre todo en lo denominado por Przeworki (1997) como captura, ya que el Agente tiene intereses propios que lo pueden llevar a buscar mayores beneficios para las personas de su distrito en la aplicación de un instrumento de focalización.

Una forma de enfrentar estas dificultades es definir un control prioritario de los procesos, en oposición a un control posterior de los resultados (Przeworki, 1997), lo que se explica como la implantación de reglas rígidas por parte del Principal.

Tipos de transferencia

En un estudio realizado para SUBDERE el año 2007,¹ se analizaron una serie de programas ejecutados “en conjunto” entre el gobierno central, ya sea directamente o a través de sus unidades desconcentradas, y las municipalidades. El resultado, entre otros elementos, permitió identificar distintas modalidades de realización y de acuerdos para su materialización.

Cabe hacer presente que este estudio no indagó en profundidad en programas

1. El estudio fue elaborado por el Programa de Políticas Públicas UC y un resumen ejecutivo se encuentra disponible en la el sitio web de la SUBDERE:
<http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-73375_recurso_1.pdf>

de infraestructura, los que pueden tener algunas variaciones en relación con las fórmulas descritas.

En general se encontraron tres modalidades principales:

- **Convenios de colaboración.** Estos establecen las reglas básicas del funcionamiento del programa. Habitualmente el nivel central, además de fijar dichas reglas, compromete recursos frescos para su ejecución, los que deben ser complementados con recursos frescos o valorizados de la institución local.

Bajo esta modalidad, normalmente la definición del territorio en el que se implementará el programa es realizada por el nivel central, a partir de indicadores propios, y “ofrece” la participación de la institución subnacional. Generalmente en este modelo no hay posibilidad de modificar la propuesta, ni adaptar los objetivos a la realidad local. Es lo que se podría denominar un programa que viene con instrucciones y caja de herramientas, en la cual el agente local solo es un ejecutor.

- **Concursos públicos para la provisión de un bien o servicio en el territorio.** Consiste en programas que se “licitan” en forma de concursos, por el nivel central, para que las entidades subnacionales postulen a sus ejecuciones. Esta modalidad implica el diseño por parte del postulante de un proyecto propio, acorde a su realidad, y con objetivos definidos por los equipos técnicos que postulan el proyecto.

Sin embargo, este sistema tiene una gran variabilidad, ya que el rango de acción y autonomía que tendrán los proyectos posibles de ser adjudicados dependerá de la flexibilidad de las bases del concurso. Asimismo, las reglas de ejecución final, que son plasmadas en un convenio específico, difieren entre las instituciones analizadas, incluso en algunos casos incorporan normativas laborales excepcionales para las personas a cargo de la implementación de las actividades.²

- **Traspaso de funciones.** Esta fórmula se refiere más que a un traspaso propiamente tal, al otorgamiento de nuevas funciones a los municipios, por medio de cambios a su ley orgánica, que son incorporadas a sus atribuciones compartidas. Por ejemplo, la seguridad ciudadana o el fomento productivo, o los intentos actuales porque cada municipio tenga una oficina de medio ambiente, en el marco del diseño del ministerio respectivo. En otros casos se trata de la modificación a la forma de actuar en una determinada área, como por ejemplo, en lo relacionado a vivienda social, en donde lo que cambia es la naturaleza de lo que el municipio realiza, pasando de una versión tradicional de inscripción y derivación de postulantes a los diferentes subsidios de vivienda, a la gestión de un proyecto habitacional que comprende desde la organización de la demanda a la licitación y recepción de la obra, pasando por el diseño de las casas.

2. Un ejemplo de esto son las condiciones que fija el CONACE para la ejecución del Previene en cada comuna, en el que se establece el sueldo (no relacionado con la escala administrativa municipal) y las cláusulas que el contrato a honorarios debe tener para las personas contratadas para su ejecución (permisos, beneficios, vacaciones, etc.).

Cabe señalar que bajo esta modalidad muchas veces se ha producido un incumplimiento de la ley, ya que ésta obliga a que cada nueva atribución tenga acompañada el financiamiento necesario; sin embargo, esto no siempre ha sido considerado. Otro problema que ha surgido es la falta de claridad en la responsabilidad que debe asumir el municipio, porque no se establece que ninguna entidad deja de ejercer la función traspasada, de modo que no llega a constituir una transferencia.

Competencias a nivel local

Funciones y atribuciones de las municipalidades

Funciones: se clasifican en privativas y compartidas.

Privativas: son aquellas cuya competencia les corresponde exclusivamente y cuyo ejercicio no puede ser asumido por otras entidades. Es decir, son las que deben ejercer de modo habitual y permanente con sus funcionarios, aunque para su cumplimiento pueden recurrir al sector privado. Éstas son: la elaboración, aprobación y modificación del plan de desarrollo comunal (Pladeco), cuya aplicación debe armonizar con los planes regionales y nacionales; la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal; la promoción del desarrollo comunitario; la aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; la aplicación de las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; el aseo y ornato de la comuna.

Compartidas: se refieren a las labores que las municipalidades pueden efectuar dentro del ámbito de su territorio, directamente o en conjunto con otros órganos de la Administración del Estado. Éstas son: la educación y la cultura; la salud pública y la protección del medio ambiente; la asistencia social y jurídica; la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo; el turismo, el deporte y la recreación; la urbanización y la vialidad urbana y rural; la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias; el transporte y tránsito públicos; la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofe; el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y la colaboración en su implementación; la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Atribuciones: para cumplir con las funciones enumeradas precedentemente, la ley entrega diversas atribuciones a las municipalidades. Éstas se dividen en esenciales y no esenciales.

Esenciales: son aquellas que están establecidas en la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y son: ejecutar el plan de desarrollo comunal; elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal; administrar los

bienes municipales y nacionales de uso público, incluido el subsuelo, existentes en la comuna, salvo que en atención a su naturaleza o fines, y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado; dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular; establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen; adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles; otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el cumplimiento de sus funciones; aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal; constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura; establecer territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana; aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, y pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal.

Las no esenciales son las que les confieren las leyes en general.

Además, pueden colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales; esto, sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos.

Los servicios traspasados

En el área de educación las municipalidades administran prácticamente todas las escuelas públicas de educación básica y los establecimientos de educación media y técnico profesional. En salud administran la salud primaria, es decir los consultorios y las postas públicas.

Evaluación de programas y rendición de cuentas

Chile ha optado por un modelo de transferencias intergubernamentales basado en dos principios: la competencia y los incentivos. Según este esquema, lo central ha sido la capacidad redistributiva a partir de Fondo Común Municipal (FCM) y el acceso a financiamiento del gobierno central a través de instrumentos como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL). Además, se consideran los Convenios de Programación que establecen las regiones directamente con los ministerios sectoriales (Wiesner, 2003).

Cada uno de estos instrumentos —con excepción del FCM— tiene mecanismos propios de evaluación, que generalmente comprenden la presentación de un programa o proyecto que incorpora en su diseño indicadores de efectividad, eficiencia, economía y calidad. Adicionalmente, la mayoría debe entrar al Sistema Nacional de Inversiones (SNI) y ser evaluado como Rentable Socialmente (RS) para ser financiado. Sin embargo, ninguno corresponde a los instrumentos utilizados en el marco del agenciamiento chileno, descrito anteriormente, por tanto no se aplican las reglas de traspaso intergubernamentales definidas para este tipo de situaciones.

El FCM no corresponde, en su modelo tradicional, a una transferencia entre distintos niveles, a pesar de que en los últimos años se ha incorporado un monto de suplemento de fondos nacionales, a través de la Ley de Presupuestos.

Diagnóstico de la situación actual

El diagnóstico que se presenta a continuación se ha realizado a partir de documentos sobre el traspaso de programas y la ejecución conjunta entre instituciones del nivel local y nacional. Adicionalmente, se revisó la Ley de Presupuestos 2009 para estimar los recursos involucrados en dichos programas. Se analizaron algunos convenios de colaboración entre servicios públicos o ministerios y municipios para obtener información sobre los compromisos de cada parte. Finalmente, se consultó a expertos con experiencia en el trabajo municipal y la relación con instituciones del nivel central.

Superposición de funciones y atribuciones entre el gobierno central y las municipalidades

En materia de funciones y atribuciones se produce un problema en la relación del municipio con el gobierno central a causa de la superposición de funciones y atribuciones. Lo anterior es provocado por la injerencia de organismos superiores de la Administración del Estado en las acciones municipales, y por la poca claridad en la asignación de las tareas.

La legislación entrega a otros servicios públicos atribuciones y funciones que tienen las municipalidades, provocando duplicidades, lo que en muchas ocasiones origina choques entre los distintos niveles. Esto se puede apreciar en las áreas de vivienda y urbanismo y en la de transporte y tránsito. Aunque ambas son atribuciones esenciales de las municipalidades, la ley establece que tienen que aplicar las normas de acuerdo a las instrucciones que dicten los ministerios respectivos. Estos actúan directamente en las comunas, lo que lleva a que las municipalidades no puedan impulsar planes propios coherentes porque entran en conflicto con otros niveles de gobierno. En este sentido, es posible nombrar, a modo de ejemplo, las siguientes materias: la confección del plan regulador comunal, que es una función privativa de los municipios; sin embargo, por so-

bre este instrumento está el Plan Regulador Intercomunal, confeccionado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo. Lo mismo, la vialidad, que se ha constatado como uno de los temas más complejos de las municipalidades de la Región Metropolitana, “debido a que su gestión no radica en ninguna institución en particular. Es planificada por SECTRA,³ financiada vía FNDR o vía sectorial.⁴ Los proyectos son aprobados por el SERVIU y ejecutados por los municipios. La falta de autonomía en el proceso de gestión que tienen los municipios, constituye la esencia del problema” (Fuentes, Allard y Orellana, 2007).

La injerencia del nivel central también se produce, en virtud de lo que hemos denominado agenciamiento, en áreas como el deporte, el turismo y los programas sociales, ya que los ministerios, centralizadamente, diseñan planes y proyectos para luego traspasar a los municipios los fondos destinados a su ejecución.

Por otra parte, tal como se señaló, contribuye a esta duplicidad de funciones la poca claridad que existe en la asignación de determinadas tareas, lo que, por ejemplo, puede apreciarse en el área del medio ambiente, ya que aparte del municipio existen otras instituciones (gobiernos regionales, Servicio de Salud del Ambiente, la Comisión Nacional del Medio Ambiente) que también son responsables de la protección del entorno. Así, no hay claridad sobre el rol que les corresponde a las municipalidades en esta área.

Como consecuencia de las situaciones descritas los ciudadanos no pueden identificar a los verdaderos responsables de las medidas que se toman en sus comunas. Tampoco pueden premiar una buena gestión, o castigar una mala, ya que no saben a quién atribuirle los actos, si al municipio o al gobierno central.

Por otra parte, la duplicidad de funciones provoca un lógico aumento de la burocracia y con eso una mala asignación de los fondos.

Definición y estimación de los montos de recursos involucrados en los traspasos

Programas

En primer lugar, corresponde advertir que se han dejado fuera de este estudio los servicios traspasados de educación y salud, por cuanto se considera que estas áreas merecen otro tratamiento, ya que tienen regulaciones y sistemas de financiamiento diferentes al resto de los servicios que prestan los municipios, lo que se traduce en otro tipo de relación entre las corporaciones edilicias y el gobierno central. Además, se estimó que el desarrollo de propuestas para mejorar el sistema de educación y salud excede los límites de este trabajo.

Ahora bien, para estimar el número de programas y los montos de recursos asociados que se ejecutan desde el gobierno central a través de los municipios, se

3. “En los casos en que forma parte de la red vial estructurante”.

4. “Es decir, son financiados por los gobiernos regionales o por los ministerios”.

realizó una revisión a las partidas de la Ley de Presupuestos 2009, ya que no existe un catastro oficial de ellos. Sin embargo, luego de su estudio se llega a la conclusión de que no es posible conocer con precisión cuántos son los programas ni los montos involucrados. Lo anterior, por cuanto su texto presenta una serie de dificultades que se verán en los párrafos siguientes.

Programas dirigidos explícitamente a los municipios

Se inició el análisis revisando aquellas transferencias que explícitamente estaban dirigidas a las municipalidades.⁵ Sin embargo, se encontraron solo 19 transferencias con estas características, 17 de las cuales corresponden al Ministerio del Interior, una al MINVU y otra a MIDEPLAN; el total es de M\$ 73.435.513. Éstas son:

CUADRO 1

Transferencias explícitas de los Ministerios de Interior, Vivienda y Urbanismo y Planificación a los municipios en la Ley de Presupuestos 2009 (en pesos 2009)⁶

CAPÍTULO	PROGRAMA	M\$
CONACE	Previene	4.120.372
Seguridad y Participación Ciudadana	Comunales y de barrios	7.811.559
SUBDERE	Capacitación y desarrollo comunal	2.435.162
SUBDERE	Municipalidades	2.909.789
SUBDERE	Apoyo a la acreditación de calidad de los servicios municipales	350.460
SUBDERE	Sistema de información financiera municipal	2.556.350
SUBDERE	Compensación por viviendas sociales	1.741.680
SUBDERE	Programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal	9.867.131
SUBDERE	Programa de mejoramiento de barrios	5.285.367
SUBDERE	Plan comuna limpia	2.124.000
Inversión regional, I a XV Regiones	Actividades culturales	3.027.380
Inversión regional, I a XV Regiones	Actividades deportivas	3.095.085
Inversión regional, I a XV Regiones	Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL)	5.795.604
Inversión regional, VIII Región	Municipalidades	531.000
Inversión regional, Región XII	Municipalidades	321.591
Inversión regional, Región Metropolitana	Actividades municipales	582.522
Total Ministerio del Interior		52.555.052
Subsecretaría	Programa recuperación de barrios	20.307.793
Total Ministerio de Vivienda y Urbanismo		20.307.793
Subsecretaría de Planificación - Sistema de Protección Integral a la Infancia	Programa de fortalecimiento municipal	572.668
Total Ministerio de Planificación		572.668
Total Ministerios de Interior, Vivienda y Urbanismo y Planificación		73.435.513

5. Fuente: Instituto Libertad basado en la Ley de Presupuestos 2009

6. Se hace presente que en este ámbito existen dos transferencias dirigidas a municipalidades que pertenecen al área de educación. Éstas corresponden "provisión de infraestructura educacional", por

Programas determinados a través de las glosas

En atención a que este primer resultado deja en evidencia que muchos programas no están incorporados en las transferencias mencionadas, se revisaron las glosas de las partidas, considerando todas las modalidades de traspaso a los municipios y no solo los que explícitamente están destinados a ellos. En esta oportunidad el número de transferencias aumentaron a 30, por un total de M\$ 854.649.352. Estas son las siguientes:

CUADRO 2
Eventuales transferencias a los municipios determinadas a través de glosas en la Ley de Presupuestos 2009 (en pesos 2009)

MINISTERIO	CAPÍTULO	PROGRAMA	M\$
Interior	Inversión regional V Región	Iniciativas de Inversión	55.330
Interior	Inversión regional IX Región	Iniciativas de Inversión	2.200.000
Hacienda	Dirección de Presupuestos	A Subdere - Fortalecimiento de la Gestión Subnacional	3.106.350
MOP	Dirección General de OO.PP. - Dirección de Vialidad	Iniciativas de Inversión	702.022.356
MOP	Dirección General de OO.PP. - Agua Potable Rural	Iniciativas de Inversión	27.612.000
Agricultura	Instituto de Desarrollo Agropecuario	Programa de Desarrollo de Acción Local -PRODESAL	2.527.523
MINVU	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	Bienes y servicios de consumo	5.845.889
MIT	Unidad Operativa de Control de Tránsito	Proyectos	5.266.036
MIDEPLAN	Sistema Chile Solidario	Implementación de apoyo psicosocial del Sistema Chile Solidario ⁷	6.971.084
MIDEPLAN	FOSIS	Programa de Generación de Ingresos e Inclusión Social	20.707.975
MIDEPLAN	FOSIS	Programa de Desarrollo Social	4.899.296
Total			781.213.839

No obstante lo anterior, se debe tener en cuenta que no hay certeza de cuántos son los recursos correspondientes a estas 11 nuevas transferencias que llegan a los municipios. Se destinan al ámbito comunal, aunque no necesariamente a los municipios, los siguientes programas:

1. El PRODESAL. Para su aplicación se requiere de un convenio entre el INDAP y el municipio; sin embargo, no se puede determinar a través de las glosas cuántos son los recursos que les llegan. Se establece que su presupuesto es de M\$ 9.285.685; éste contempla M\$ 6.758.162 para financiar programas, pro-

M\$ 75.886.111, proveniente de la SUBDERE; y a “sostenedores de establecimientos educacionales”, por M\$ 601.645, provenientes de inversión regional, de la VIII Región. Como puede observarse, la provisión de infraestructura educacional de la SUBDERE equivale a más de la mitad de los recursos que explícitamente se transfieren a los municipios.

7. Cabe señalar que en el capítulo del FOSIS este programa está identificado como “Programa de Apoyo Integral a Familias Indigentes”.

yectos y acciones incluidas en las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo y/o Programas de Mejoramiento de la Competitividad, aprobados por los respectivos Consejos Estratégicos de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. En la aplicación de estos fondos se deben considerar los equipos de profesionales, técnicos y administrativos correspondientes a los convenios firmados entre INDAP y municipalidades - PRODESAL.

2. Los proyectos de la Unidad Operativa de Control de Tránsito. Tampoco hay certezas de cuántos son los montos traspasados a los municipios. Esto, porque son las intendencias las que administran, operan, mantienen y mejoran el sistema de control de tránsito correspondiente, en el marco del acuerdo suscrito con las respectivas entidades edilicias. Para el cumplimiento de estos fines pueden celebrar todos los actos y contratos necesarios, incluidos convenios con las municipalidades en que se consignen los aportes o pagos que éstas efectuarán para la operación del sistema o por los servicios que obtengan.
3. Implementación del apoyo psicosocial del Sistema Chile Solidario. Para su ejecución MIDEPLAN debe celebrar convenios con las municipalidades. Sin embargo, excepcionalmente, y por razones fundadas, podrá destinar hasta M\$ 637.200 de dicho monto para la celebración de convenios con otros organismos del Estado o entidades privadas sin fines de lucro.
4. Programa de generación de ingresos e inclusión social. Tampoco hay referencias precisas de cuáles son los programas y recursos destinados a los municipios. Las glosas establecen que, con cargos a estos recursos, se consideran M\$ 12.043.495 para atender a lo menos a 21.900 usuarios del Sistema Chile Solidario a través del Programa de Apoyo al Microemprendimiento, y se sabe que su ejecución es realizada por los municipios. Además, su modo de asignación es a través de la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL); en consecuencia corresponde a los consejos regionales resolver, a partir de la proposición del intendente, las provincias, comunas y/o agrupaciones de comunas en que se aplicarán los programas FOSIS y los recursos asignados a cada una de ellas. La determinación de los proyectos específicos que se financiarán corresponde a cada municipalidad asignataria, basándose en el informe técnico del servicio. Sin perjuicio de lo anterior, estos recursos también están destinados a proyectos de provincias y agrupaciones de comunas.⁸
5. Programa de desarrollo social. Al igual que el programa precedente, corresponde a Inversión Regional de Asignación Local. Así, sabemos que una parte de éste llega a los municipios pero sin más datos que nos permitan precisiones al respecto.
6. Transferencia del Ministerio de Hacienda a la SUBDERE para Fortalecimiento de la Gestión Subnacional. Está destinada a financiar actividades relacionadas con el componente “Fortalecimiento de la Administración Financiera en

8. En los casos de provincias o agrupaciones de comunas, la determinación se hará conforme lo establece el instructivo del Servicio, el que deberá incorporar la participación de las comunas involucradas.

el Nivel Municipal”. En éste tampoco es posible determinar cuánto llega al municipio.

En cuanto al resto de las transferencias, que son las destinadas a iniciativas de inversión y a bienes y servicios de consumo, no necesariamente llegan a los municipios, ya que también pueden recibirlas los gobiernos regionales, otras entidades públicas o privadas, etc. Para efectos de ilustrar esta situación, se mencionan los siguientes ejemplos:

1. En el caso de las iniciativas de inversión de la Dirección de Vialidad, se establece que con cargo a estos recursos se podrán financiar proyectos de inversión en construcción, habilitación, mejoramiento y conservación de caminos comunitarios ubicados en territorios regidos por la Ley Indígena.⁹ Con esa finalidad, podrá celebrar convenios de ejecución de obras con los gobiernos regionales y/o las municipalidades; para esto deberán presentar a la Dirección de Vialidad el listado de proyectos y obras a ejecutar, señalando asimismo los recursos regionales, comunales o del sector privado comprometidos en participar en el financiamiento conjunto de proyectos que se estimare procedente. Definido el programa de obras a ejecutar, la inversión de estos recursos podrá efectuarse directamente por la Dirección de Vialidad o las municipalidades.
2. En el caso de los recursos destinados a bienes y servicios de consumo, de la Subsecretaría de Vivienda, se dispone que con cargo a estos se contratarán estudios de planificación urbana que abarquen los niveles regionales, intercomunales y/o comunales, por un monto de M\$ 635.076, y se podrán financiar los gastos asociados a la licitación, contratación y difusión de estos estudios, así como la publicación de los instrumentos. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo podrá realizar convenios con municipalidades y/o gobiernos regionales cuando exista financiamiento compartido.

Programas sin transferencias

Existen tres programas del gobierno central que involucran a los municipios pero que presentan una situación especial dentro de la Ley de Presupuestos 2009; estos son: los pavimentos participativos, los programas de mejoramiento de condominios sociales, y los de rehabilitación de espacios públicos del MINVU. La particularidad está en que las municipalidades deben aportar recursos al SERVIU¹⁰ para su ejecución (así estos aportes están considerados dentro de sus ingresos).¹¹

9. Ley 19.253.

10. Además, dentro de las entidades públicas que entregan ingresos a Policía de Investigaciones se contemplan las municipalidades, sin embargo en este caso no hay glosa que permita determinar si es en atención a algún programa, razón por la cual no fue incluido en este catastro.

11. Los programas de mejoramiento de condominios sociales no se contemplan en las regiones VII, IX, X, y XI.

Otros programas

Sin perjuicio de la revisión realizada, es posible observar que aún hay programas que el gobierno central delega de alguna forma en los municipios pero que la Ley de Presupuestos 2009 no los vincula expresamente. En este ámbito se debe tener en cuenta que ni siquiera la distinción entre transferencias al sector público o privado sirve de criterio seguro, ya que en algunas oportunidades hay transferencias al sector privado que contemplan una glosa que señala que con cargo a los recursos se podrán destinar a otras entidades públicas.¹²

A continuación se dará cuenta de aquellos programas contemplados en la Ley de Presupuestos que sabemos que llegan a los municipios, ya sea porque es de público conocimiento o porque se ha investigado sobre su contenido. De esta forma se encontraron 18 nuevos programas, sin embargo, se advierte, que es posible que falte alguno.

CUADRO 3
Otras transferencias a los municipios identificadas en la Ley de Presupuestos 2009
(en pesos 2009)

MINISTERIO	CAPÍTULO	PROGRAMA	M\$
Justicia	SENAME	Subvención a Menores en Situación Irregular	71.699.766 ¹³
Interior	SUBDERE Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso	Recuperación y Desarrollo Urbano de la Ciudad de Valparaíso	10.206.921
Trabajo	Subsecretaría del Trabajo -PROEMPLEO	Programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra	10.470.583
Trabajo	Subsecretaría del Trabajo -PROEMPLEO	Programa Inversión en la Comunidad	3.546.666
SEGEJOB	Instituto Nacional de Deportes	Corporaciones Municipales de Deportes*	1.188.054
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Programa de Habitabilidad Chile Solidario	12.503.971
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Programa de Identificación Chile Solidario	382.264
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Bonos art. 2° Transitorio, Ley 19.949 (Bono de protección)	17.871.497
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Programa de Apoyo Integral al Adulto Mayor Chile Solidario	1.217.517
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Ficha de Protección Social	885.283
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Supervisión y Seguimiento de la Gestión Territorial	913.488

12. Ejemplos:

- Los programas: “PRODEMU”, “Fundación Familia”, “Difusión y Promoción de Derechos y Participación de Mujeres”, del Servicio Nacional de la Mujer, que están contemplados en transferencias al sector privado, contienen una glosa que señala que con cargo a estos recursos también se podrán celebrar convenios con entidades públicas.
 - En el FOSIS se mencionan transferencias al sector privado y la glosa respectiva señala que con cargo a este ítem se podrán destinar recursos a instituciones públicas y organismos del sector público.
13. Incluye M\$ 3.186.000 destinados al desarrollo de proyectos de prevención general, a través de los Centros Comunitarios por los Derechos Infante Juveniles (CIJ).

MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Programa de Apoyo a Personas en Situación de Calle	971.462
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema Chile Solidario	Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo	3.318.308
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema de Protección Integral a la Infancia	Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil	1.106.604
MIDEPLAN	Subsecretaría de Planificación Sistema de Protección Integral a la Infancia	Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia	343.601
MIDEPLAN	SERNAM - Programa Nacional de Mujeres Jefas de Hogar	Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar	2.375.588
MIDEPLAN	SERNAM - Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar	Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar	5.955.142
SEGPRES	SENAMA	Fondo Concursable Nacional de Iniciativas desarrolladas por ejecutores intermedios (del Fondo Nacional del Adulto Mayor) ¹⁴	488.520
Total			145.445.235

* Cabe advertir que se incorporó en esta categoría la transferencia que realiza el Instituto Nacional de Deportes a las Corporaciones Municipales de Deportes ya que si bien son corporaciones de derecho privado distintas de las municipalidades, el traspaso tiene directa implicancia en sus respectivos ámbitos.

Mecanismos de traspaso de recursos y costos de agenciamiento. Oportunidad del traspaso de los recursos

El ejercicio de definir los costos de agenciamiento de cada programa es un trabajo complejo dadas las diferencias significativas en sus naturalezas y diseños. Es así como será muy distinto un programa de inversión, en el que la gran mayoría de los recursos van a ser licitados para la construcción de una obra, a otro de intervención social, en el que cerca de la totalidad de los recursos está destinado a recursos humanos especializados.

Una complejidad adicional, que se constata en el mencionado estudio de la SUBDERE, consiste en que los sistemas de contabilidad, previos a la entrada en vigencia del nuevo clasificador presupuestario municipal, no permiten definir con mediana claridad y en forma eficiente y rápida los costos efectivos de la ejecución de un programa definido desde el nivel central. Esto implica que cualquier intención de cambiar el mecanismo de negociación entre el nivel local y el central se entrampará en una realidad dramática: el municipio generalmente no sabe cuánto gasta para ejecutarlo y por tanto difícilmente podrá incorporar en su negociación los costos asociados a su administración y ejecución.

14. La transferencia del SENAMA al Fondo Nacional del Adulto Mayor es una transferencia al sector privado por M\$ 3.522.390. Luego, una de sus glosas señala que de este total podrá destinarse hasta un 5 por ciento para gastos relacionados directamente con su administración. Incluye M\$ 371.700, para el Fondo Concursable Nacional de Iniciativas Desarrolladas por Ejecutores Intermedios que trabajan con adultos mayores y M\$ 488.520 para convenios institucionales asociados a acciones complementarias en el marco de la protección social. En este ámbito solo tenemos la certeza de que las municipalidades funcionan como ejecutores intermedios que trabajan con adultos mayores.

Impactos del traspaso de programas en el municipio

El estudio desarrollado por SUBDERE sobre los efectos de los traspasos de funciones y/o programas en los municipios, describe sus consecuencias en la organización municipal y en las finanzas. En ambos casos, desde la óptica de los funcionarios y directivos municipales, se identifican aspectos positivos y negativos.

Efectos en la organización

Entre los efectos positivos de los traspasos, los más importantes son:

- Mejora la cercanía del municipio con la gente. El traspaso es percibido como una oportunidad para intervenir en mayores ámbitos de la vida de los vecinos.
- Da la posibilidad de responder con mayores recursos y capacidad de acción en el nivel local. Si bien los mayores recursos son importantes, la capacidad de acción, definida en el estudio como la expertise para enfrentar problemas complejos a nivel local, es fuertemente agradecida por los funcionarios.
- Genera una mayor eficacia del Estado al trabajar a través de los municipios, ya que sus políticas y programas se ejecutan en el nivel del gobierno más cercano a las personas.
- A su vez, se declara que mejora la focalización, identificación de los usuarios e integralidad de la intervención. Esto último porque permite, en el nivel local, vincular a los ciudadanos con distintas ofertas de programas e iniciativas que complementan el trabajo con las personas y familias de una comuna.

Entre los efectos negativos en la organización se destacan los siguientes:

- Del conjunto de programas estudiados se visualiza claramente un problema de sobrecarga de trabajo en algunas unidades municipales, sobre todo en la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), pero también en las oficinas de administración y las que tienen a cargo las licitaciones. Este es un hecho trascendente porque generalmente no aparece vinculado a los costos en la implementación de una iniciativa, pero causa un alto nivel de estrés y frustración en las unidades y sus directivos.
- Un segundo elemento destacado y que se relaciona con el anterior es que la negociación de programas normalmente es uno a uno. Esto implica que se pueden generar varias iniciativas simultáneas ligadas a la misma unidad municipal, lo que termina por colapsarla.
- Se menciona también la falta de capacidades en áreas de soporte municipal (finanzas, licitaciones, informática, etc.), y de parte de los funcionarios municipales para ejecutar los programas (entrega de elementos técnicos para enfrentar temáticas nuevas desde el municipio y capacitaciones). Estos traspasos también producen confusión sobre la dependencia de los programas:
 - Por una parte no es clara la identificación de ellos al interior del municipio, lo que origina resistencias y falta de sinergias con iniciativas propias. Adicionalmente, para la comunidad no resulta fácil identificar a la entidad responsable

- de cada acción del programa y por tanto a quién debe canalizar las críticas y requerimientos, así como los agradecimientos en los casos que corresponda.
- Respecto de las personas que laboran en estos programas también se observa una dualidad en la identificación de quién lo gestiona. Esto se intensifica en algunas funciones en que la selección, evaluación, remoción y condiciones laborales son fijadas por el organismo central. En este mismo sentido, las remuneraciones no siempre son concordantes con las escalas municipales, lo que puede producir otro problema entre los funcionarios de la institución y los adosados a programas “externos”.

Efectos en las finanzas

El estudio mencionado hace una primera aproximación a los efectos que tienen los programas y/o funciones traspasados en los municipios. Algunas de sus hallazgos son los siguientes:

- En general los mayores requisitos que los programas demandan a los municipios son de infraestructura y equipamiento. Todos los convenios revisados determinan que la infraestructura para la ejecución va a ser aportada por la institución local; sin embargo, al indagar en la precisión del compromiso, se visualiza una gran diversidad, desde un espacio individual de trabajo hasta zonas amplias para la atención de público. Esta demanda no es bien cuantificada al inicio del programa y muchas veces va variando durante su desarrollo, lo que se explica, por una parte, por la evolución de la intervención, y por otra, por cambios en el diseño o adaptaciones en su implementación.
- En los municipios evaluados no se encontraron registros del total de programas que ejecutan. Esto conlleva una dificultad efectiva para controlar, monitorear y cuantificar eficientemente los tiempos dedicados a la dirección de cada iniciativa y los costos involucrados.
- No hay registros de cuánto le cuesta ejecutar cada programa al municipio. Los sistemas de contabilidad consultados en el estudio detallaban con precisión los gastos asociados a los recursos traspasados por las instituciones del gobierno central, pero no mantenían registros de los recursos propios invertidos en cada programa, ni siquiera en forma detallada de los gastos efectivos.
- En general los municipios declaran que aportan más recursos en los programas sociales que los que comprometen para la implementación. En este ámbito el estudio no es concluyente, pero entrega indicios de que los municipios aportan al menos entre el 30 y 70 por ciento de los dineros entregados por las instituciones del gobierno central.

Responsabilidad, rendición de cuentas y evaluación de programas

Después de revisar algunos convenios entre el nivel central y los municipios¹⁵

15. Programa Mejorando La Empleabilidad y Condiciones Laborales de las Jefas de Hogar; Programa CONACE Previene en la Comuna; Oficina de Protección de Derechos (OPD), del SENAME; Programa de Desarrollo Local (PRODESAL), de INDAP; Programa Puente, de FOSIS.

para la ejecución de programas diseñados por el primero, se concluyó que no existe un criterio único que permita determinar la responsabilidad de los gobiernos locales en dicha la ejecución. Esto, porque los convenios, que son los instrumentos que fijan el marco de responsabilidad de los municipios, presentan grandes diferencias. Algunos se limitan a exigir rendiciones de cuentas y/o informes sobre la ejecución; otros en tanto obligan a restituir los fondos recibidos si no se cumplen los objetivos.

Todos los convenios son redactados por el nivel central y generalmente las municipalidades no tienen injerencia en las obligaciones que asumen, sin perjuicio de que siempre pueden decidir sobre su celebración. Así, dada la falta de participación en el diseño y en la forma de ejecución del programa, no correspondería responsabilizarlas de sus éxitos o fracasos, salvo en el caso de incumplimiento del convenio.

Para tener una referencia de lo señalado, a continuación se mencionan, a modo de ejemplo, algunos aspectos relacionados a la ejecución, responsabilidad y participación de los gobiernos locales en la evaluación de los convenios revisados:

Hay programas en que la municipalidad es una mera ejecutora con responsabilidades expresamente determinadas, como ocurre con el Previene de CONACE. En otros actúa como colaboradora y trabaja en conjunto con el organismo del gobierno central, lo que se observa en el programa Puente de FOSIS. En cuanto a las rendiciones al nivel central, en el caso del Previene debe entregar informes de ejecución al ministerio, remitir a las oficinas de CONACE una evaluación de la implementación, ejecución y aplicación, y rendir cuenta de los recursos. En el caso del Programa Puente debe realizar un informe administrativo de la operación y resultados del convenio. Sin embargo, en ninguno se establecen sanciones o procedimientos para que el nivel central aplique ante malos resultados.

Existen otros programas en que el nivel central evalúa a los municipios, como es el caso del Mejorando la Empleabilidad y Condiciones Laborales de las Jefas de Hogar, del SERNAM.¹⁶ En éste la municipalidad se obliga a: efectuar aportes financieros; realizar acciones para cumplir con los objetivos del programa; certificar la recepción de los recursos, destinarlos al cumplimiento del convenio y rendir cuenta de ellos. El SERNAM supervisa y evalúa los resultados y gestión de la municipalidad respecto del proyecto aprobado, e incluso se reserva la facultad unilateral de poner término al convenio en caso de incumplimiento grave de los compromisos. Asimismo, en el proyecto Oficina de Protección de Derechos (OPD), que se ejecuta por un convenio que se suscribe en virtud de un concurso, la municipalidad, que participa como colaborador acreditado, se obliga, entre otras cosas, a rendir cuenta mensual al SENAME de los fondos transferidos, y

16. Se realiza a través de la implementación de un modelo de intervención integral, participativo, de coordinación intersectorial y de ejecución municipal.

éste se encuentra facultado para solicitar su restitución cuando la inversión no se ajuste a los objetivos del proyecto.

También hay programas en que la municipalidad tiene un rol más activo, como es el caso del PRODESAL. En éste asume “la responsabilidad plena y directa en calidad de entidad colaboradora y ejecutora, aportando las capacidades profesionales, técnicas, operativas, administrativas y de infraestructura necesarias para la adecuada prestación del servicio”. En cuanto a la evaluación y rendición de cuentas, debe presentar informes técnicos y financieros tanto de los recursos aportados por INDAP como de los propios comprometidos. INDAP puede poner término al convenio cuando a su juicio exista incumplimiento de la municipalidad a los compromisos y obligaciones contraídas. Asimismo, tanto la municipalidad como los usuarios están facultados para terminarlos cuando no se observen progresos por parte de estos últimos. En virtud de lo señalado, cabe tener en cuenta que de los convenios revisados solo el PRODESAL considera la evaluación del propio municipio y de los usuarios como un factor que permite anticipar el término de la relación contractual. Por último, cabe destacar que este es el único caso en que se considera la opinión de los usuarios.

Como se ha señalado, un problema adicional de esta diversidad es que la ciudadanía no sabe a quién atribuirle la buena o mala gestión de una política. Incluso, hay programas que pueden llevar hacia una mayor confusión, como en el caso de la OPD, ya que dentro de las obligaciones que se le asignan a la municipalidad está la de dejar claramente establecido, en todas las actividades que desarrolle, que se trata de un proyecto financiado con aportes del SENAME, debiendo incorporar la imagen corporativa del servicio en todo el material gráfico que edite.

Evaluación y rendición de cuentas hacia la ciudadanía

De acuerdo a la investigación realizada se ha constatado que no existen mecanismos definidos para evaluar programas desde la ciudadanía, más allá de algunos dispositivos muy menores en programas específicos (p.e. PRODESAL - INDAP).

Sin embargo, un estudio realizado por la SUBDERE, el año 2007,¹⁷ encontró que “la ciudadanía tiende a sobre-responsabilizar al municipio por una serie de servicios, especialmente las referidos a empleo, fomento productivo, medio ambiente y pavimentación de calles” (SUBDERE 2007), lo que se explica en parte porque los encuestados identifican correctamente alrededor de la mitad de las funciones exclusivas del municipio, generándose confusión en lo que respecta a las compartidas.

En este mismo estudio se da cuenta de una baja evaluación de la calidad de los servicios recibidos por la población, destacando los problemas en seguridad ciudadana y control de la delincuencia.

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

Entre las recomendaciones, se sugiere mejorar los sistemas de *accountability* hacia la ciudadanía, difundir lo que son las responsabilidades municipales y diseñar modelos básicos para la elaboración de la cuenta pública.

La encuesta Bicentenario, realizada por la Universidad Católica de Chile y ADI-MARK, muestra que el año 2008 la ciudadanía define el municipio como la institución que puede ayudarle más a resolver sus problemas (38 por ciento). Sin embargo la misma encuesta, al indagar por la evaluación de la gestión del municipio, le otorga un promedio de nota general (1-7) de 4,4, destacando que el área mejor evaluada es la única de responsabilidad exclusiva municipal, a saber, aseo y ornato, con un promedio de 4,7, en desmedro de la educación, salud primaria y seguridad ciudadana (4,5; 4,1 y 4,1 respectivamente).

Evaluación y rendición de cuentas del gobierno central

En el país actualmente la evaluación de programas gubernamentales la realiza la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, función que se ejecuta a través del Sistema de Evaluación y Control de Gestión que establece tres líneas de evaluación ex post. Entre ellas, para el objetivo de este trabajo las más relevantes son: la evaluación de programas gubernamentales y la evaluación de impacto.¹⁸

- i) Evaluación de programas gubernamentales (EPG): su objetivo es el diseño, gestión y resultados de los programas públicos, proporcionando información que apoye la gestión y el proceso de asignación de recursos.¹⁹

Después de revisar las evaluaciones de programas gubernamentales realizadas por la DIPRES, sin considerar los de educación y salud, desde el año 2000 al 2008, se concluye que en los casos en que el ente público ejecutor es el municipio, no existe un criterio único para medir su desempeño (ni el de otros ejecutores intermedios).²⁰ En efecto, prácticamente no se hacen referencias a su gestión. Tampoco en el ámbito de las recomendaciones que incorporan estas evaluaciones hay un enfoque preciso a la labor municipal.

- ii) Evaluación de impacto (EI): su objetivo es definir el impacto que tienen los programas públicos en sus beneficiarios. Dependiendo de los ámbitos a evaluar, comprende dos modalidades: las evaluaciones por módulo de impacto y las evaluaciones en profundidad. Las primeras integran la evaluación de los resultados de los programas (eficacia), con los principales aspectos de la efi-

18. La tercera línea es la evaluación comprehensiva del gasto (EC), cuyo objetivo es evaluar el conjunto de procedimientos, programas y políticas que administra un ministerio, lo que implica evaluar la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre los distintos servicios que componen un ministerio, así como también la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales.

19. <http://www.dipres.cl/572/article-37369.html>

20. Por ejemplo, las siguientes evaluaciones: PRODEMU, de MIDEPLAN, evaluado en 2008; Fondo Solidario de Vivienda (FSV), del MINVU, evaluado en 2006; Chile Barrio, del MINVU, evaluado en 2002.

ciencia y economía en el uso de los recursos. Las segundas, además, realizan un análisis de la gestión de los procesos internos de los programas, lo que consiste en analizar y emitir juicios acerca de aspectos como la toma de decisiones, su estructura organizacional, asignación de responsabilidades, uso de mecanismos de evaluación y monitoreo, criterios de focalización y selección de los beneficiarios, entre otros. En cuanto a la eficiencia del programa, se considera que los recursos necesarios para la ejecución son escasos y de uso alternativo, de modo que los mismos beneficios no pueden ser logrados a cualquier costo. Este último indicador implica responder, entre otras preguntas, si los recursos invertidos fueron socialmente rentables, es decir, si el conjunto de beneficios generados por el programa, valorados socialmente, es mayor que sus gastos financieros y no financieros; si la unidad ejecutora del programa conoce y está considerando todos los gastos relevantes; si los componentes del programa están siendo producidos al mínimo costo posible.²¹

Al revisar este tipo de evaluaciones efectuadas por la DIPRES desde el año 2000 al 2007 se concluye que tampoco existe un criterio universal para evaluar la labor que realiza el municipio. Lo anterior, sin perjuicio de que en ocasiones existan referencias a su gestión.

Propuestas

En atención al diagnóstico expuesto, resulta necesario establecer mecanismos para perfeccionar el agenciamiento de las políticas nacionales, de manera que el nivel central y el local tiendan a complementarse, potenciando sus ventajas, ordenando y coordinando la ejecución de los programas.

Dentro de los aspectos positivos del traspaso de programas a los municipios, se observó que se abren posibilidades para intervenir de modo más eficaz en mayores ámbitos de la vida de los vecinos. Lo anterior, principalmente a través de la entrega de mejor capacidad de acción o expertise, ya que en materia de recursos la situación es más compleja. Si bien estos son fundamentales, no hay opiniones uniformes en relación a su suficiencia. En efecto, es frecuente el reclamo de que a los municipios cada vez se les entregan más obligaciones sin el debido financiamiento. Sin embargo, como no existe una cuantificación de los costos involucrados en la implementación de cada iniciativa, no es posible dimensionar la magnitud de esta afirmación. La falta de recursos también abarca problemas como la sobrecarga de trabajo en algunas unidades municipales, la falta de ciertas capacidades tanto de soporte como de funcionarios, lo que, como se constató, también se ve agravado porque los programas se negocian individualmente.

A continuación, se presentan propuestas con el objeto de mejorar los sistemas de diseño, ejecución y evaluación de programas compartidos entre el nivel central y

21. Metodología de Evaluación de Impacto. División de Control de Gestión. Santiago, abril de 2007. Chile.

local, a través de mecanismos más efectivos de rendición de cuentas y del fortalecimiento de las políticas e instituciones locales.

Flexibilizar los convenios respecto de la ejecución, pero clarificar la responsabilidad y sanciones sobre los resultados

En este ámbito se propone que el gobierno central fije los objetivos generales de los programas y que luego entregue a la municipalidad los recursos para que los diseñe y ejecute. Esto podría realizarlo a través de sus propios funcionarios o de licitaciones.

Este sistema presenta múltiples ventajas ya que los programas debieran ser más receptivos con las necesidades e intereses de sus destinatarios y adecuados a la realidad local. Por su parte, los beneficiarios y la ciudadanía en general podrían ejercer mejores controles. Asimismo se permitiría delimitar con mayor precisión las responsabilidades sobre los resultados. Por último, se evitaría la duplicidad de programas entre el gobierno central y los municipios, además de la sobreintervención en territorios y grupos prioritarios.

En este modelo el gobierno debe fijar estándares objetivos de calidad para asegurar el cumplimiento de sus políticas. Además, estos permitirían evaluar el desempeño de los municipios y la eficiencia del agenciamiento. El sistema de evaluación tendrá que ser integral e independiente del Ejecutivo, lo que podría corresponder a las funciones de una institución como la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas. El resultado de las evaluaciones deberá ser público y permitir comparar la gestión de los diferentes gobiernos locales.

Para los casos en que los municipios no cumplan con los estándares de calidad fijados por el gobierno, se deben contemplar mecanismos para “quitarles” los programas.

Este esquema define un nuevo rol para las instituciones del gobierno central, quienes pasarían a tener una función en la promoción y asesoría técnica del diseño de políticas y programas. Solo le correspondería un rol en la ejecución directa en el caso de iniciativas de alcance universal, y que por lo tanto deben llegar con la misma modalidad a todos los territorios del país, o en los casos en que las municipalidades resulten mal evaluadas.

Mientras se logra la implementación completa de esta propuesta, se sugiere modificar el actual sistema de traspaso de programas, unificando los criterios y estableciendo principios claros que permitan delimitar las responsabilidades que le cabe al nivel central y al local en su ejecución. Además, se deben fijar estándares de calidad para evaluar la conveniencia de la ejecución del programa y en caso de no ser útil ponerle término. Estos principios deben ser aplicables a todos los convenios que se suscriban con los municipios, por medio de plantillas uniformes y con clara delimitación de responsabilidades, prohibiendo intervenciones en ámbitos propios de la gestión local, como la fijación de honorarios e incentivos, contratación y remoción de personal, entre otros.

Coordinar, monitorear y supervisar desde alguna instancia del nivel central el conjunto de traspasos que se van concretando en el municipio. Bajar el número de interlocutores en políticas focalizadas (no universales de derechos) de promoción sobre grupos o territorios prioritarios

En conjunto con la propuesta anterior, se requiere de una autoridad que dirija y coordine las políticas sociales provenientes del nivel central. La forma en que los ministerios y servicios públicos diseñan e implementan los programas redundan en una dispersión de las responsabilidades y dificultad en las evaluaciones. De esta forma, es necesaria una instancia que articule los traspasos y que siga su evolución. Esto además posibilitaría que se complementen y “dialoguen” entre sí, generando economías de escala y aprendizajes institucionales.

Si bien la cantidad de programas aparece como una oferta para cubrir cada una de las necesidades de la población, esto no garantiza que las satisfagan adecuadamente. En general, la dispersión tiende a un excesivo gasto de recursos, ya que cada programa opera por separado.

Crear un mecanismo para transparentar los costos que significan tanto al nivel central como a los municipios la ejecución conjunta de programas

Se debe implementar un mecanismo que permita transparentar los costos que conlleva la ejecución de cada programa. Este elemento es especialmente relevante al momento de evaluar los programas, la eficiencia en su implementación y las respectivas responsabilidades.

Actualmente no existe un catastro oficial de los programas que traspasa el nivel central a los municipios, con la indicación de los recursos correspondientes, lo que se ve agravado porque tampoco hay indicadores que permitan conocer cuánto cuesta la ejecución de cada uno de dichos programas, desconocimiento que afecta por igual al nivel central como a los municipios. La atención está puesta en los montos de los traspasos, los que, como se analizó, tampoco se pueden determinar con precisión; sin embargo, si los costos involucrados no se conocen, tampoco se generan incentivos para lograr un mejor rendimiento ni es posible mejorar la gestión.

Esta propuesta debería propender a generar traspasos en bloque de recursos, para que cada gobierno local decida sus iniciativas de acuerdo a su realidad. Por ejemplo, para las áreas sociales del municipio. Así éste determinará si son utilizados en iniciativas para los distintos grupos prioritarios como adulto mayor, infancia, mujeres trabajadoras o combate a la indigencia.

Referencias bibliográficas

- Bird, R.M.** (1996). “Descentralización Fiscal: una Revisión”. Seminario Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Nacional de La Plata. Junio 1996.
- Fuentes, L.; P. Allard, A. Orellana** (2007). Capítulo: “El municipio y la gobernabilidad del territorio comunal”. En: *La Reforma municipal en la mira*. Expansiva, Observatorio Ciudades UC y Escuela de Trabajo Social UC. Octubre.
- Ley de Presupuestos del Sector Público, año 2009.** <www.dipres.cl>
- Mardones, R.** (2006). “Descentralización y Transición en Chile”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 26 núm. 1.
- Mardones, R.** (2008). “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)”. *Revista Eure*, vol. XXXIV, núm. 102. Agosto.
- Przeworski, A.** (1997). “Sobre el diseño del Estado, un enfoque Principal-Agente”. *El Economista Mexicano*, vol. 1, núm. 3.
- Serrano, C.; D. Raczynski** (2001). “Descentralización: Nudos Críticos”. CIEPLAN.
- SUBDERE** (2007). “Conocimiento y percepción ciudadana sobre las funciones y servicios municipales”. Resumen ejecutivo en: <http://www.subdere.gov.cl/1510/articulos-73377_recurso_1.pdf>.
- SUBDERE** (2007). “Efectos en la gestión y finanzas municipales del traspaso de Programas y/o Funciones a los municipios”. Resumen ejecutivo en: <http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-73375_recurso_1.pdf>
- Valenzuela, J.P.** (2007). “Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile”. Capítulo VIII de *Desafíos al desarrollo de Chile: Elementos para le diálogo de Políticas*, BID.
- Wiesner, E.** (2003). “Fiscal Federalism in Latin America: from entitlements to markets”. Banco Interamericano de Desarrollo.