



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA DE COORDINACIÓN, ORDEN PÚBLICO Y GESTIÓN TERRITORIAL

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

JUNIO 2006

**SINTESIS EJECUTIVA¹ – N° 01
PROGRAMA COORDINACIÓN, ORDEN PÚBLICO Y GESTIÓN TERRITORIAL:
GOBIERNO MÁS CERCA**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2003-2005
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2006: M\$234.600**

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Contribuir al acceso pleno y equitativo de los ciudadanos a los beneficios y productos de los servicios públicos, afianzando la protección de los derechos ciudadanos y la equidad social y territorial.

1.2. Propósito

Población carenciada y/o aislada accede en forma equitativa a una oferta pertinente de servicios públicos mediante actividades de las instituciones públicas coordinadas por las gobernaciones provinciales.

1.3. Población Objetivo

No hay estimación directa de la población objetivo por parte de la Unidad Ejecutora del programa, sino que se deja dicha estimación a las gobernaciones². La población objetivo, que cambia cada año, se puede caracterizar como mayoritariamente pobre, rural o de localidades menores, y con menor evidencia empírica directa, mujeres y adultos mayores.

1.4. Población Beneficiaria

Los beneficiarios efectivos del programa ascienden en el año 2005 a 251.297 personas, predominando los mayores de 18 años, de sexo femenino en particular, mujeres casadas jóvenes y mayores de 50 y más años.

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa de Coordinación, Orden Público y Gestión Territorial: Gobierno Más Cerca en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Desde la Unidad Ejecutora Central se entregan instrucciones hacia las Gobernaciones para el llenado de la sección Programación del Plan Provincial, con fin de estimar los beneficiarios objetivos por localidad. Los Gobernadores deben completar la Ficha, consignando los beneficiarios objetivos para las actividades de acercamiento de servicios públicos, desglosados por comuna, localidad, mes y total.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El Programa se inicia en el año 2003 con 49 gobernaciones. Abarca, a partir del año 2005, la totalidad de las gobernaciones provinciales. Coordinado desde la División de Gobierno Interior (DGI), cuenta para su ejecución con seis profesionales en calidad de asesores territoriales, que supervisan y acompañan la ejecución de las actividades en las gobernaciones que se les asignan.

Dichas actividades consisten en la instalación de servicios y programas públicos en una localidad o población determinada, los cuales desarrollan atenciones a la ciudadanía de tipo directa y diferidas (dependiendo del tipo de trámite), además de acciones de difusión e información acerca de las diversas prestaciones y políticas de Gobierno. A esta actividad central se suman encuentros ciudadanos con diversas autoridades y otras acciones complementarias como rondas de atención en las cercanías y de variado carácter social, cultural y de economía local.

1.5.1. Componente único:

El componente “Actividades facilitadas por las gobernaciones provinciales en territorios priorizados en donde los servicios públicos ofrecen en forma conjunta bienes y servicios a población carenciada y/o aislada” es producido en base a directrices anuales entregadas por el nivel central para que las Gobernaciones determinen la población objetivo, tipo de actividades y el monto estimado a solicitar de financiamiento. Las Gobernaciones en base a estas instrucciones, conforman equipos en coordinación con el Comité Técnico Asesor (CTA)³, los que detectan necesidades de la comunidad por su contacto con dirigentes sociales y en su relación cotidiana con los servicios públicos.

El proceso de producción del componente es mediante un diseño programático descentralizado de dos niveles: el nivel central dota a las Gobernaciones de presupuesto, principalmente para recursos humanos y de orientaciones sobre la selección de localidades. El segundo nivel, a cargo de las Gobernaciones, establece en el CTA la convocatoria de Servicios, la secuencia y tipo de eventos y la logística y ejecución de los mismos.

En el CTA se definen las localidades y los servicios a convocar a los encuentros, asociados en algunos casos a eventos culturales, deportivos u otros. Los encuentros tienen habitualmente una duración de una media jornada y se instalan en un lugar público, como plaza, escuela o gimnasio, donde los servicios públicos atienden las demandas de la comunidad y se hacen prestaciones sociales, de derechos ciudadanos y fomento productivo, así como entrega de información pertinente a cada servicio.

1.6. Antecedentes Financieros

El programa Gobierno Más Cerca, cuenta con una única fuente de financiamiento correspondiente a aporte fiscal directo proveniente del Servicio Gobierno Interior (SGI).

³ El Comité Técnico Asesor (CTA) está conformado por todos los Servicios Públicos presentes en la provincia y es presidido por el Gobernador Provincial.

En el período de evaluación se aprecia una fuerte expansión en su presupuesto; este alcanza en el 2005 a M\$465.365, lo que significó un aumento del orden del 159% respecto del año 2003, primer año de ejecución del programa. Para el año 2006 se cuenta con un presupuesto inicial de M\$234.600

El gasto efectivo del programa se incrementó en un 226% en el período de evaluación alcanzando un monto de M\$443.196 el año 2005.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

El diseño es adecuado para abordar el problema que le da origen, es decir, facilitar el acceso a población aislada y/o carenciada a los bienes y servicios que ofrece el Estado. No obstante, no hay estimación de población potencial ni objetivo.

Si bien el Programa no aplica enfoque de género, la evaluación concluye que es pertinente su incorporación. Esto permitiría favorecer al grupo de mujeres jefas de hogar, así como otros sectores vulnerables, que tienen mayor dificultad para acceder a los bienes y servicios que ofrece el Estado.

El Programa no contaba con indicadores suficientes para medir su desempeño por lo que la evaluación identificó las dimensiones y ámbitos de control que debían ser medidas y propuso nuevos indicadores para cubrir las dimensiones y ámbitos no contemplados en el diseño original, tales como: satisfacción de usuarios, gastos de administración y gasto promedio por actividad.

2.2. Organización y Gestión

Existen limitaciones en la estructura organizacional vigente para coordinar el programa, esto se debe en parte a la falta de un cargo de Coordinador del Programa. La persona que realiza este papel, no cuenta con la autoridad requerida para operar el programa al interior de la DGI ni jerarquía de mando con respecto a la Subsecretaría.

Otra de las principales limitaciones de la DGI para ejecutar el programa, es la baja dotación de personal a nivel central. Esto se ve reflejado particularmente en el monitoreo y control de gestión, tareas que corresponden principalmente al nivel central y que a juicio de la evaluación no son cumplidas en su totalidad. Prueba de ello, es la falta de información en la base de datos del programa, tales como provincias sin información de planes anuales, insuficiente número de informes de actividades. A esto se le adiciona la falta de espacios formales de discusión y retroalimentación entre el nivel central y las gobernaciones. La unidad responsable ha diseñado y desarrollado un sistema de monitoreo operativo, lo que se traduce en fichas e informes enviados por las gobernaciones, los que son sistematizados, pero no analizados ni interpretados de modo tal de convertirse en fuente de información para retroalimentar el Programa.

La Unidad Ejecutora no centraliza la gestión financiera y operativa del programa. Más aún, la información de gasto del programa Gobierno Más Cerca, carece de medios claros para su identificación dentro de las cuentas de gasto del Servicio Gobierno Interior.

Tampoco existen criterios formales de asignación de recursos dentro del Programa. Esto se verifica principalmente en la distribución de recursos entre regiones, donde el Programa no ha establecido definiciones claras y conocidas de cómo operará la entrega de recursos entre regiones y entre Gobernaciones.

2.3. Eficacia y Calidad

El programa ha producido un incremento sostenido en el número de actividades⁴, alcanzando en el último año un total de 447 actividades, lo que representa un incremento de 29% respecto del año 2003, esta cifra representa un promedio de 8.8 actividades por Provincia en el año 2005.

Un análisis más pormenorizado de los servicios convocados indica una presencia mayoritaria de servicios sociales y de derechos ciudadanos y en menor grado de fomento productivo. Es así como en el 2005 los Servicios mejor ubicados en un ranking de presencia en los eventos organizados, fueron el Instituto de Normalización Previsional (INP), el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), el Registro Civil y la misma Gobernación (principalmente en su rol asistencial). Sólo después aparece el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

En relación a las prestaciones en los eventos, éstas correspondieron en un 49% a prestaciones específicas de los diferentes servicios. El resto se reparte en un 25% de prestaciones asociadas a información para iniciar trámites y en un 26% a difusión.

Lo anterior indica que la oferta programática cumple la función de acercar programas demandados por la población pobre o dispersa, pero debe advertirse la gran dispersión de actividades ejecutadas por Gobernación (Como ejemplo en el año 2005 la Gobernación de Cachapoal realizó una actividad y la de Bio Bio 27). Sobre calidad del servicio provisto por el programa no hay evidencia empírica.

El Programa produce Fichas Trimestrales de Actividades, que permiten la estimación de beneficiarios efectivos, identificado como tales en 2003 a 93.115 personas, en 2004 a 194.464 y en 2005 a 251.297, lo que significa un incremento anual del 108% en 2004 y 29% en 2005. La estimación de beneficiarios indirectos se asume es sustantivamente mayor.

El Programa contribuye al logro del Fin porque aporta una oferta múltiple de servicios públicos (84 en total), donde se destacan 31 que explican el 83% de los Servicios convocados, atendiendo a una cantidad significativa de beneficiarios de localidades alejadas o pobres. La magnitud cuantitativa del aporte al Fin no es determinable, en buena parte por la ausencia de un estudio nacional sobre la equidad e inclusión de toda la población al conjunto de la oferta pública en áreas dispersas, lejanas o carenciadas

La cobertura no es determinable por no haber en el Programa una estimación de población potencial y además por la falta o imprecisión de información de población objetivo en las Fichas de Programación de los Planes Anuales Provinciales.

⁴ Se debe entender como actividad a un evento en una localidad o población en donde se desarrollan atenciones a la ciudadanía por parte de servicios y programas públicos. A estos se le agregan ocasionalmente acciones de difusión, encuentros ciudadanos con autoridades, rondas de atención en las cercanías y actos culturales y sociales.

El programa aplica a través de instrucciones administrativas, criterios de focalización como aislamiento o carencia de población. Una revisión aleatoria de las localidades servidas por el Programa muestra que se logra focalización territorial. La misma oferta pública facilitada induce -por auto selección- a una focalización hacia población pobre o con serios problemas de acceso a oferta pública. Sin embargo la falta de cuantificación afecta un análisis confiable de cobertura y fijación de una línea de base.

2.4. Eficiencia / Economía

El gasto efectivo del Programa describe un comportamiento poco uniforme, en el año 2003 se ejecuta el 76% del presupuesto asignado, decae en el 2004 a un porcentaje de ejecución del 64% en tanto el último año muestra un repunte superando el 95% de la ejecución presupuestaria para dicho año, alcanzando un monto de M\$443.296.

Si bien existe un aumento en el nivel de producción del programa, generando tasas crecientes en el número de actividades por año, éstas presentan indicadores de eficiencia bajos dado el aumento sostenido en el costo promedio por actividad. Este se incrementó en un 85% en el período 2003-2005, alcanzando en el último año un valor de M\$962 de costo promedio por actividad. Sin embargo, esto también puede ser interpretado como un aumento en el nivel de calidad de las actividades⁵ que se realizan.

En tanto el costo por beneficiario (es decir, el costo del componente, en relación al número de beneficiarios efectivos) muestra un comportamiento fluctuante: el año 2003 presenta un costo promedio por beneficiario de \$1.303, el 2004 de \$1.080 y cierra el periodo de evaluación (2005) con un costo unitario por beneficiario de \$1.711. Este análisis concuerda con el anterior, respecto al encarecimiento en el costo promedio por actividad.

Los gastos de administración⁶ se mantienen en nivel adecuado, más aún, declinan en el último año evaluado, a un 3% del presupuesto; lo que se valora como un elemento positivo.

2.5. Justificación de la Continuidad del Programa

La necesidad que dio origen al Programa sigue vigente. Los bienes y servicios que ofrece el Estado no son accesibles para todos por igual, particularmente para las comunidades que viven en territorios aislados así como para los grupos marginados en el medio urbano. En este marco, acercar las instituciones públicas a estos grupos, a través de encuentros, rondas o complementando otras acciones de Gobierno en terreno, constituye una propuesta útil para mitigar dicha situación.

En cuanto a su forma de ejecución, se concluye que el Programa debe considerar procedimientos para resolver problemas ligados fundamentalmente a la gestión del mismo: a pesar de haber transcurrido ya algunos años desde su puesta en marcha, no ha

⁵ La División de Gobierno Interior no cuenta con información diferenciada por actividad que permita profundizar el análisis.

⁶ Para su cálculo se consideró una estimación de horas de trabajo a nivel central y por gobernación (honorarios). Adicionalmente se realizó una estimación de gasto de bienes y servicios tanto para la ejecución administrativa de la Gobernación, como los asociados a la coordinación a nivel central.

sido oficializado el cargo de Coordinador del Programa, no se han formalizado sus atribuciones y responsabilidades, y, por otra parte, la información entregada por los organismos ejecutores de las acciones (Gobernaciones Provinciales) es sólo parcialmente sistematizada y no se aplica para retroalimentar el Programa.

2.6. Principales Recomendaciones

1. Determinar la población potencial a atender, identificando las localizaciones aisladas o carenciadas que pueden ser objeto del Programa. Este Estudio puede ser externalizado y renovarse en períodos largos de tiempo, por la relativa invariabilidad de la población potencial.
2. Establecer criterios de asignación de recursos entre regiones y entre provincias, los que deben vincularse a criterios de focalización y definición de población objetivo del programa y cobertura esperada por año.
3. Revisar la estructura operativa del programa, considerando los siguientes aspectos:
 - Fortalecer la coordinación a nivel nacional; de modo de relevar las funciones de gerencia, orientación estratégica y coordinación efectiva.
 - Fortalecer la función de soporte del Programa de modo de:
 - Guiar la transferencia técnica de conocimientos a los Asesores Territoriales
 - Hacerse cargo de la ejecución del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Programa
 - Establecer y mantener los mecanismos necesarios para el monitoreo y evaluación financiera en forma articulada con la División de Administración y Finanzas.
4. Dado que el Programa evaluado forma parte de un ítem presupuestario que incorpora otras líneas de acción, se recomienda desagregar la información financiera del Programa respecto de las otras líneas.
5. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación integral, incorporando al sistema actual aspectos no considerados como los financiero-contables y la evaluación del programa. Ello requiere:
 - Mejorar los instrumentos de monitoreo respecto a las variables contenidas (definir iguales variables y contenidos en los formatos de planificación anual así como en las fichas de información de actividades) de modo tal de facilitar el proceso de seguimiento.
 - Mejorar la información financiera del programa desagregando el presupuesto por componentes
 - Cambiar el actual sistema de tratamiento de la información de actividades por Gobernaciones. Para ello se recomienda crear un sistema informático que opere en

línea, para el ingreso de datos en gobernaciones respecto a las principales variables a considerar.

6. Realizar una evaluación de los resultados del Programa Gobierno Más Cerca, con énfasis en los efectos en los servicios públicos involucrados (opinión de éstos respecto de la participación en el programa) y en la satisfacción de los usuarios finales.