



**GOBIERNO DE CHILE**  
**MINISTERIO DE HACIENDA**  
Dirección de Presupuestos

## **SÍNTESIS EJECUTIVA**

### **PROGRAMA FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL. PROFIM II. PROFIM EXTENSIÓN**

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE  
PRESUPUESTOS**

**JUNIO 2005**

**SINTESIS EJECUTIVA<sup>1</sup> – Nº 01  
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL II, PROFIM EXTENSIÓN**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001-2004  
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2005: M\$ 1.213.906**

**1. Descripción del Programa**

**1.1. Fin**

Contribuir al proceso de descentralización y modernización del aparato público municipal.

**1.2. Propósito**

Municipalidades y asociaciones de municipalidades, seleccionadas bajo criterios específicos, mejoran sus capacidades de gestión tanto interna como hacia la prestación de servicios a la comunidad

**1.3. Población Objetivo**

La población objetivo son los 100 municipios más pobres<sup>2</sup> del país caracterizados por contar con bajos ingresos, escasa dotación de personal, bajos niveles de renta, escasa profesionalización y oportunidades de capacitación, deficiencias de infraestructura y equipamiento; y 19 asociaciones municipales<sup>3</sup>.

Los funcionarios de los municipios y asociaciones participantes corresponden a 2.848 funcionarios, mientras que los habitantes de las comunas de los municipios intervenidos alcanza a un total de 875.513.

**1.4. Población Beneficiaria**

La población beneficiaria coincide con la población objetivo debido a que el programa benefició a través de uno o más de sus componentes a los 100 municipios y 19 asociaciones. En particular, en el caso de las acciones de capacitación a funcionarios municipales en materias de gestión municipal y uso de herramientas tecnológicas, la población beneficiaria

---

<sup>1</sup> Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa de Fortalecimiento Institucional II, PROFIM EXTENSIÓN 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.

<sup>2</sup> Criterios para la selección de municipios: (5%) Número de funcionarios de Planta y Contrata, 1999; (20%) Ingresos totales municipales según datos SINIM 2000; (20%) Población comunal total según Censo 2002; (20%) Variación de la población comunal entre Censos 1992 – 2002 (en los casos anteriores a menor valor en la variable se le asignó un mayor puntaje); (30%) Niveles de pobreza por comuna según el Índice de Vulnerabilidad Comunal de la JUNAEB, 2000 y (5%) distancia en kilómetros entre las comunas y la capital regional, según datos SINIM 2001 (en los dos últimos casos se le asignó un mayor puntaje a mayor valor en la variable).

<sup>3</sup> Criterios para la selección de asociaciones: Existencia formal al 31 de Diciembre 2002, incluir en sus estatutos el objetivo del Desarrollo Económico Productivo, identificación asociativa de carácter territorial y estar integrada por comunas contiguas.

alcanzó a un total de 2.106 funcionarios municipales, provenientes de 88 municipios y 11 asociaciones.

### **1.5. Descripción General del Diseño del Programa**

El programa PROFIM II se implementa entre los años 1999 y 2003 en 25 municipios<sup>4</sup> y 7 asociaciones. Sin embargo, se acuerda una extensión de éste debido a la presencia de un remanente de los recursos asignados. El Acuerdo de Préstamo 4429-CH consigna la extensión del programa (en adelante PROFIM Extensión) por un período de 3 semestres, desde julio de 2003 a diciembre de 2004, constituyéndose éste en el objeto central de esta evaluación.

La institución responsable del programa es SUBDERE, quién a través de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) implementa Unidades Ejecutoras Regionales (UER) que colaboran en la selección de las municipalidades, facilitan la instalación del programa en los municipios, supervisan la documentación administrativa y contable asociada al desarrollo de los proyectos y asisten técnicamente a las municipalidades. La UEP celebra un convenio con cada municipalidad y asociación participante, por medio del cual éstos se comprometen a crear una Unidad Ejecutora Municipal (UEM) encargada de la ejecución de los proyectos en el municipio.

El programa se ejecuta a través de cinco componentes que a continuación se describen:

#### **1.5.1 Componente 1. Municipalidades y asociaciones de municipalidades fortalecen sus instrumentos de planificación comunal y territorial**

Su objetivo es fortalecer el rol del municipio y asociación como promotor del desarrollo local. Contempla la elaboración de Planes de Desarrollo Local y Planes Estratégico- Económicos e instrumentos de planificación y administración financiera municipal.

#### **1.5.2 Componente 2. Funcionarios municipales han sido capacitados en materias de gestión municipal y uso de herramientas tecnológicas.**

El componente está constituido por planes y programas de capacitación destinados a los funcionarios de los municipios participantes del programa, e incluyen principalmente las siguientes temáticas: atención telefónica y de público, legislación municipal, planificación presupuestaria, contabilidad gubernamental, procedimientos internos, manejo de herramientas informáticas administrativas, planificación estratégica, control de gestión, trabajo en equipo, etc.

#### **1.5.3 Componente 3. Municipalidades y asociaciones participantes han incorporado tecnologías y sistemas de información, equipamiento comunicacional y mejoramientos en procesos de gestión.**

El componente busca fortalecer los recursos tecnológicos, comunicacionales, informáticos y de mejoramiento de procesos vinculados a la gestión municipal. Principalmente, se financia la entrega de los siguientes tipos de productos: computadores y equipos informáticos; equipamiento comunicacional (centrales y equipamiento telefónico, equipos de comunicación y radio, etc.); software de gestión de contabilidad y presupuesto; instalación o mejoramiento

---

<sup>4</sup> Seleccionados según número de habitantes, tamaño de municipio, nivel de pobreza comunal y mostrar interés por participar en el programa.

de redes de datos y eléctricas; proyectos de mejoramiento y racionalización de procesos; apoyo al proceso de aplicación de la Ficha CAS 2.

#### **1.5.4 Componente 4. Municipalidades y asociaciones de municipalidades fortalecen su relación con la comunidad a través del fomento de la participación ciudadana.**

A través de este componente se busca fortalecer la relación entre el municipio y la comunidad e incorporar a esta última en el proceso de desarrollo local.

Para ello, se financian proyectos tales como capacitación de líderes sociales y comunitarios, procesos de evaluación y diagnóstico participativo de los instrumentos de planificación comunal, ferias productivas intercomunales, mejoramiento de las comunicaciones entre el municipio y la comunidad.

#### **1.5.5 Componente 5. Se han realizado estudios que apoyan el conocimiento de la situación y funcionamiento de la gestión municipal en el país, y que sirven como insumo para el fortalecimiento de la gestión municipal.**

El componente está dirigido a fortalecer la capacidad del gobierno nacional para implementar políticas públicas dirigidas hacia el ámbito municipal y a su vez, dotar a los municipios de herramientas para fortalecer su gestión, contemplándose la realización de estudios nacionales y una Feria de Buenas Prácticas Municipales.

Para la implementación de los cuatro primeros componentes se determinó que los municipios y asociaciones disponían de un máximo de \$20 millones cada uno. La distribución de recursos por municipio definió que como máximo se podía gastar hasta \$5 millones en fortalecer instrumentos de planificación y los restantes \$15 millones en fortalecer la relación con la comunidad, incorporar tecnologías y sistemas de información y en capacitar a sus funcionarios. Por otra parte, las asociaciones podían indistintamente financiar acciones de fortalecimiento de los instrumentos de planificación como también proyectos intercomunales de desarrollo económico, capacitar a sus funcionarios e incorporar sistemas de información.

Para llevar a cabo los componentes se elaboró un Plan de Contrataciones, en el cual los municipios decidían la malla de proyectos que deseaban ejecutar. Los proyectos siguieron distintas modalidades de licitación: pública o privada, con cobertura nacional o internacional. En el caso en que la UEP licitaba directamente, el pago lo efectuaba SUBDERE.

En el caso de licitaciones efectuadas por los propios municipios o asociaciones, éstos debían enviar a la UEP junto a la solicitud de recursos, el contrato respectivo respaldado por un Decreto Alcaldicio, un informe de asesoría técnica y la aprobación del Gobierno Regional respectivo. La UEP revisaba en términos jurídicos y contables los antecedentes enviados por los mandantes, y también, que los aportes anteriores se hubiesen pagado y rendido por parte del municipio o asociación.

En el caso del componente asociado a estudios nacionales, el Plan de Contrataciones y los Términos de Referencia de los estudios fueron realizados directamente por la UEP que, previa aprobación del Banco Mundial, procedía a la licitación para su ejecución por parte de empresas consultoras.

El programa finaliza en diciembre de 2004, pero en el presente año la División de Municipalidades de SUBDERE es objeto de una reestructuración, incorporándose dentro de

sus actividades habituales el fomento y apoyo al fortalecimiento institucional municipal. Para ello, se crea un Departamento de Fortalecimiento Municipal que cuenta con tres unidades: i) gestión municipal, ii) capacitación y asesoría técnica; iii) gobierno electrónico local.

La Unidad de Gestión Municipal administra un Fondo de Gestión Municipal para capacitación de funcionarios municipales, adquisición de equipamiento básico y desarrollo de instrumentos de planificación. La Unidad de Capacitación y Asesoría Técnica ofrece capacitación en el uso del sistema de compras públicas (Chile Compra), aplicación de la ley y reglamento del registro de colaboradores de municipalidades y uso del software contable de PROFIM Extensión. La Unidad de Gobierno Electrónico Local se ha propuesto para el año 2005 el desarrollo de tres plataformas WEB (trámites municipales, sistema financiero contable y sistema de automatización de procesos de los Juzgados de Policía Local en la Región Metropolitana).

## **1.6. Antecedentes Financieros**

Durante el período 2001–2004, el programa se financió en partes iguales con recursos provenientes del préstamos del Banco Mundial y aporte local.

El presupuesto total ascendió a \$3.576 millones en el año 2004 año en que se ejecuta el PROFIM EXTENSIÓN, disminuyendo un 10% respecto del presupuesto 2001. En el año 2005 el presupuesto alcanza los \$1.214 millones de los cuales el 75% corresponde a presupuesto SUBDERE y el resto a una transferencia del Programa de Fortalecimiento de la Estrategia Digital de Chile de la Subsecretaría de Economía.

El gasto total del programa disminuyó en un 16% en el período 2001-2004, alcanzando a \$3.277 millones en este último año.

## **2. Resultados de la Evaluación**

### **2.1. Diseño**

La identificación del problema es acertada en cuanto existe una alta correlación entre comuna pobre de menor tamaño y municipios con debilidades en su capacidad de gestión tanto interna como de prestación de servicios a la comunidad. Adicionalmente, la definición de población objetivo del programa (100 Municipios más pobres) es clara y remite a factores relevantes y cuantificables.

Los componentes del programa que apuntan al fortalecimiento de la planificación, a la capacitación, al uso de tecnologías de información y comunicaciones en la gestión y al mejoramiento de procesos de gestión municipal, son consistentes, necesarios y suficientes para el logro del propósito del programa.

Sin embargo, el fortalecimiento de la participación (Componente 4) se considera que debe ser incorporado como un elemento transversal constituyente de los diversos proyectos de fortalecimiento, con mayor o menor énfasis según el ámbito específico, y no como una área de proyectos en sí misma.

Asimismo, el componente asociado a estudios nacionales, a excepción de la Feria de Buenas Prácticas, responden a requerimientos más amplios que la generación de insumos o conocimiento para el programa.

En cuanto a la lógica horizontal la evaluación señala que los indicadores diseñados en el marco de la evaluación son adecuados, sin embargo, no se dispone de información para alrededor de un 40% de ellos y los que cuentan con mediciones son todos de proceso y/o producto. La ausencia de información se debe principalmente a la falta de sistemas adecuados de registro más que a la no factibilidad de obtención de los datos, lo cual ha limitado seriamente la posibilidad de determinar objetivamente en qué medida el programa está cumpliendo su propósito.

Respecto a la reestructuración reciente de la División de Municipalidades de SUBDERE la evaluación considera que es pertinente, porque permite aprovechar la experiencia acumulada por el programa para continuar con las tareas de apoyo que realiza el nivel central del Estado al fortalecimiento de las capacidades de gestión municipal. Sin embargo, no puede pronunciarse respecto del diseño de la nueva estrategia de fortalecimiento institucional ya que a la fecha de esta evaluación, dichos elementos están aún en construcción y desarrollo.

## **2.2. Organización y Gestión**

La estructura organizacional resulta adecuada para la producción de los componentes y cumplir con los objetivos del programa.

En general, la asignación de recursos tanto a nivel regional como entre componentes responde adecuadamente a los criterios establecidos por la UEP en el diseño del programa y los mecanismos de transferencias han operado de acuerdo a la reglamentación no existiendo cuestionamiento al respecto.

Las actividades de producción de los componentes incorporan la externalización de la provisión final de los servicios y bienes que incluyen los componentes, y se constata una adecuada participación en la priorización, gestión administrativa y monitoreo de los procesos que desarrollan los municipios y asociaciones, así como de las instancias de coordinación y supervisión (Unidad Ejecutora del Programa, Unidad Ejecutora Regional, Unidad Ejecutora Municipal).

El programa cuenta con mecanismos adecuados para monitorear y hacer seguimiento físico y financiero a los proyectos. Sin embargo, carece de instrumentos que proporcionen información que permita determinar la calidad y eficiencia de la ejecución de sus componentes y el logro de resultados intermedios y finales. Las bases de datos del programa no poseen información detallada de los productos entregados (equipos, servicios, cursos) según unidad beneficiada (Municipio, Asociación, funcionario).

## **2.3. Eficacia y Calidad**

La información disponible solo mide cobertura y nivel de producción. El programa presenta buenos resultados a nivel de la cobertura alcanzada por cada uno de sus componentes.

En particular, se aprecia que un 72% de los municipios realizaron planes y proyectos de fortalecimiento de la planificación y un 63% de las asociaciones fueron beneficiadas por actualizaciones o formulación de planes estratégicos de desarrollo intercomunal.

Las acciones de capacitación cubrieron a 2.106 beneficiarios, lo que corresponde a un 71% del personal de planta y contrata de los 100 municipios que formaron parte del programa.

El componente referido a fortalecimiento de Tecnologías de Información y Comunicaciones y Modernización de Procesos, cubrió al 100% de los municipios participantes. Específicamente, la distribución de equipamiento computacional alcanza un 94% de éstos, destacando también, la implantación de sistemas informáticos en el área de presupuesto y contabilidad con un 61% de cobertura. Los proyectos que fortalecen el equipamiento comunicacional (con una cobertura del 38%) resultan especialmente relevantes dado el contexto de aislamiento geográfico y escasez de recursos de los municipios beneficiados.

Un 57% de los municipios fueron cubiertos por proyectos de fortalecimiento de la participación ciudadana. Esta cifra es del 26 % en las asociaciones municipales.

Por otro lado, el componente asociado a la realización de estudios muestra la ejecución de 3 estudios nacionales y una feria de buenas prácticas. Sin embargo, en el caso de los estudios no existe información sobre el grado en que las recomendaciones que surgen de ellos hayan sido incorporadas en la gestión de los municipios participantes, mientras que en el caso de la feria sí existe un efecto directo sobre las municipalidades, pues éstas participan activamente de la experiencia.

El programa no cuenta con información que permita medir los efectos del programa en el mejoramiento de la capacidad de Gestión en los Municipios.

## **2.4. Eficiencia / Economía**

### **Eficiencia**

La evaluación señala que el costo promedio por proyecto es consistente con la complejidad de cada componente. El costo promedio de proyectos de capacitación es de \$2,3 millones lo que se traduce en un costo promedio por beneficiario de \$138 mil, los proyectos de participación ciudadana tiene un costo promedio de \$2,8 millones, el costo promedio los de bienes físicos y software o sistemas administrativos es de \$4 millones y finalmente, los estudios nacionales tienen un costo promedio de \$50 millones.

En general, no se pudo concluir cual fue el grado de eficiencia por medio de la comparación de los costos por producto, debido a que, por ejemplo, la variabilidad de las características del equipamiento adquirido o de los cursos de capacitación contratados lo impiden. Sin embargo, en el caso del componente asociado a los instrumentos de planificación, los estudios de PLADECOS tuvieron un costo promedio de \$5 millones, cuando otros estudios en comunas similares pero con otras fuentes de financiamiento, por ejemplo FNDR tuvieron un costo de \$22 millones. La falta de antecedentes sobre la calidad de los PLADECOS no permite emitir un juicio concluyente de eficiencia.

Respecto de los gastos de administración del programa, estos corresponden a \$439 millones durante el año 2004, lo que representó un 13,4% del total del gasto. El porcentaje señalado se considera razonable dada las características del programa el cual opera centralizadamente, con mucho apoyo técnico y administrativo desde el nivel central hacia los gobiernos regionales y los municipios.

## **Economía**

La ejecución presupuestaria fue de un 93% durante el período 2001-2004, alcanzando en este último año un 92%, lo cual se evalúa positivamente, considerando la diversidad y complejidad de los procesos de licitación.

### **2.5. Justificación de la Continuidad del Programa**

El Programa aborda un problema relevante (capacidad de gestión de las Municipalidades), que resulta estratégico e importante de cubrir.

Dado que el Programa ya ha finalizado al momento de esta evaluación, la justificación de su continuidad debe hacerse a partir de una reflexión de la relevancia de incorporar el fortalecimiento municipal como una de las tareas habituales de la gestión de la División de Municipalidades de la SUBDERE, tomando en consideración el conjunto de recomendaciones que se presentan a continuación.

### **2.6. Principales Recomendaciones**

1. Considerando que el programa ha finalizado y algunas de sus líneas de acción se han institucionalizado como parte de la gestión de la División de Municipalidades de SUBDERE, se recomienda evaluar el nuevo diseño de componentes o proyectos de fortalecimiento institucional municipal que la División ha definido, analizando las fortalezas y debilidades de la nueva planificación en términos de su justificación estratégica, objetivos, productos, estructura organizacional de implementación, indicadores y formas de medición de los resultados esperados, financiamiento y presupuesto.
2. En particular, se recomienda que para todas las líneas, componentes o proyectos de fortalecimiento institucional municipal que continúen o se establezcan se cautele que la gestión del fortalecimiento institucional municipal cuente con indicadores que cubran los ámbitos de resultado intermedio y final. Para ello, se debe desarrollar un proceso técnico que defina estándares de productos, servicios o desempeño que se espera obtener a través de la intervención, cómo se planea obtener dichos estándares y cómo se medirán los resultados para verificar el logro obtenido. Lo anterior, supone asegurar instrumentos y mecanismos de recolección de datos, sistemas de procesamiento, monitoreo y análisis de resultados.
3. Realizar una evaluación ex post de sus resultados, tanto en municipios como en asociaciones. Se sugiere estructurar una metodología específica, que a través de la recolección de datos a distancia y la profundización cualitativa en una muestra de municipios participantes, permita conocer cuantitativa y cualitativamente los resultados del programa.
4. Evaluar la factibilidad y conveniencia de desarrollar sistemáticamente procesos de difusión de buenas prácticas de gestión a nivel municipal. Se sugiere que se estudie, diseñe y ejecute un plan específico al respecto.
5. Potenciar la línea de trabajo con los Gobiernos Regionales, ya que éstos debieran incorporarse activamente al menos en las siguientes etapas del proceso: i) selección de los municipios participantes; ii) priorización de proyectos a ser ejecutados en los municipios; iii) apoyo técnico a los municipios; iv) sistematización de resultados.



6. Afinar el diseño del Fondo de Gestión Municipal, especificando sus objetivos, criterios de selección de beneficiarios, productos a financiar, resultados esperados, indicadores de desempeño y sistemas de información respectivos.