



ACTA REUNIÓN DE CIERRE DE PROYECTO

PROYECTO: 107494 “Generación de conocimiento para los procesos de instalación de nuevas estructuras en la institucionalidad pública local en Chile”
FECHA: 02 de mayo de 2019
PROGRAMA: Resiliencia y Desarrollo Territorial
ASISTENTES: Eleonora Espinoza, Alberto Parra, Marta Cozar y Louise Greco

I. Logros del proyecto

1. **Objetivos y productos alcanzados** (balance de los resultados esperados y los obtenidos, valoración de los resultados)

Considerando la experiencia de trabajo en conjunto entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD Chile y la Subsecretaría de Desarrollo Regional – SUBDERE en el fortalecimiento de los municipios del país, en materia de asociativismo y auditoría municipal; se organizó un *Programa de Trabajo para la generación de conocimiento para los procesos de instalación de nuevas estructuras municipales en Chile*. Este Programa se incorporó en el Proyecto 107494. El objetivo general del proyecto fue generar conocimientos y metodologías que apoyen los procesos de descentralización que se están implementando en el país, integrando los avances del proceso en los distintos niveles de la institucionalidad pública subnacional, y fortaleciendo su rol como gestores e implementadores de políticas públicas.

Entre los instrumentos para apoyar la descentralización y avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las instituciones, en particular a nivel comunal, se promulgó la ley 20.922 publicada el 25 de mayo 2016, que “modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del Gobierno de Chile”. Esta ley permite que las Municipalidades puedan llevar a cabo: (1) modificaciones en su estructura organizacional y la planta de personal, (2) definición de sus Políticas de Recursos Humanos municipal y (3) elaborar sus Reglamentos de Organización y funcionamiento Interno y el reglamento que fija y/o modifica la planta municipal.

Los problemas o desafíos identificados en el contexto que generó el proyecto fueron principalmente:

- Falta de integración y coherencia en las inversiones públicas que se realizan en los territorios comunales, respecto de las iniciativas que se generan fruto de los convenios y la inversión sectorial.
- Falta de integración de los municipios para detectar riesgos y eventualidades en forma oportuna y de capacidad material para realizar un seguimiento frecuente de las soluciones implementadas.
- Diversidad de desafíos y oportunidades de mejoramiento en la identificación de problemas comunes (territoriales o “transcomunales”) y la organización de soluciones “asociativas” municipales.
- Debilidades administrativas en el ámbito municipal que entran una ejecución eficiente del gasto público.
- Desigualdades territoriales en los niveles de desarrollo humano de los habitantes del país, en cuanto a oportunidades, desarrollo de las capacidades y despliegue de libertades.
- Necesidad de descentralizar el país a través de la articulación de actores, en esquemas de gobernanza multinivel, que favorezcan la transferencia creciente de competencias, funciones y recursos, y promuevan el desarrollo de sus capacidades.
- Necesidad de sociedades locales gravitantes, incidentes y corresponsables del desarrollo en los territorios.
- Requerimiento de fortalecimiento institucional de la descentralización (actualización de las plantas municipales) asociado a un componente de gestión de conocimiento, con instrumentos y herramientas que contribuyan a una implementación y seguimiento sistemático del proceso de descentralización.
- Fragilidad institucional e incluso una vulnerabilidad para los mismos funcionarios y funcionarias municipales, que se han integrado a los municipios de manera permanente a la estructura municipal sin necesariamente los recursos suficientes para la sostenibilidad de estas nuevas funciones y estructuras.

Para afrontar estos problemas se desarrollaron las actividades del proyecto y se lograron los siguientes resultados:

Objetivos del Proyecto	Metas del Proyecto	Logros
Producto 1: Instrumentos para el cambio organizacional municipal acorde con el nuevo marco normativo vigente	10 municipios se apropiaron de las propuestas de estructura organizacional municipal. 10 municipios se apropiaron de las propuestas de políticas de R.R.H.H. 20 propuestas de reglamentos internos en materia de recursos humanos municipales (cada municipio deberá diseñar dos propuestas de reglamentos vinculadas a la política)	Se cumplió con el 100% de los productos esperados en 9 municipalidades (propuestas de Estructura Organizacional y Plantas, Políticas de Recursos Humanos y Reglamentos de organización interna, y Reglamento que fija y/o modifica la planta municipal). En la Municipalidad de Combarbalá, sólo fue posible lograr la presentación de la estructura organizacional óptima.

<p>Producto 2: Instrumentos técnicos para el proceso de descentralización y herramientas de conocimiento para la institucionalidad pública subnacional</p>	<p>Existen al menos 3 instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se valida una metodología de intervención para la reforma de las plantas municipales en Chile, que incorpora anexos con formatos para la instalación de nuevos equipos, los concursos públicos, la organización interna, los instrumentos fiscales y de financiamiento. - Observatorio de modernización integrado se encuentra en funcionamiento y con información actualizada. - Estudio sobre los desafíos que la reforma de los GORE y de las plantas municipales plantean, en materia de relacionamiento, implementación de políticas públicas locales y de los instrumentos fiscales del sistema de inversión subnacional. 	<p>En cada una de las 9 municipalidades que terminaron su ejecución:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se firmaron actas de recepción conforme de los tres productos principales. - Se obtuvo una “Guía de Metodología para la Modificación de Plantas de Personal Municipal - versión 1”. - Informes parciales correspondientes al taller de sistematización con asesores: “Sistematización de informes por municipalidad” realizado por cada asesor. - Un Informe de “Encuesta a los actores municipales”. - Un Informe Final de “Sistematización de Experiencias y Lecciones Aprendidas”.
---	---	--

El detalle de los municipios y asesores que participaron es:

Región	Municipios participantes	N° de asesores
Coquimbo	Combarbalá Illapel	1
Valparaíso	San Antonio El Quisco	1
Metropolitana de Santiago	Pedro Aguirre Cerda Lampa	1
Los Ríos	Lago Ranco	1
Los Lagos	Osorno Purranque San Juan de la Costa	
5 regiones	10 municipios	4 asesores

Para ejecutar el proyecto en los 10 municipios se contrató a 4 asesores de apoyo en terreno, los que acompañaron el logro de los principales productos establecidos en la ley, realizando labores de apoyo, guía y acompañamiento de la aplicación metodológica, que se fue incorporando en el transcurso de la ejecución del proyecto en cada municipalidad.

A nivel central, se definió un equipo de proyecto conformado por:

- Coordinador/a de Proyecto
- Asistente de Proyecto
- Profesional de Apoyo al Seguimiento Técnico/Operativo del proyecto.

2. Contribución a Resultados (Efectos) y Productos del Plan de Acción del Programa País (2015-2018)

En el marco del UNDAF/Programa País, este proyecto se vincula al Área de “Cooperación para la consolidación de procesos democráticos y reformas políticas”, y más específicamente al Plan de Acción del Programa País 2015-2018 que en su parte 3. Prioridades y Contrapartes de Programa, subsección 3.2. Democracia inclusiva y participativa señala que se considera el apoyo *a programas piloto de descentralización que puedan replicarse posteriormente con un método evaluado y validado por los actores participantes.*

Progreso a nivel de efecto					
EFFECTO	Indicador	Línea base	Meta	Última medición del indicador/medida de verificación	Progreso en la consecución del outcome
El Estado habrá avanzado en la definición e implementación de reformas políticas orientadas a mejorar la participación y la representación ciudadana y la calidad de la democracia	Número de gobiernos regionales/municipios que participan en programas piloto de descentralización	Comisión Presidencial de descentralización (2014)	2 gobiernos regionales o locales diseñan políticas basadas en el proceso de descentralización	9 municipalidades correspondientes al 3% de las Municipalidades del país cuentan con propuestas de Estructura Organizacional y Plantas, Políticas de Recursos Humanos y Reglamentos de organización interna, y Reglamento que fija y/o modifica la planta municipal.	36 municipalidades correspondientes al 10% de las Municipalidades del país cuentan con propuestas de Estructura Organizacional y Plantas, Políticas de Recursos Humanos y Reglamentos de organización interna, y Reglamento que fija y/o modifica la planta municipal.

II. Gestión del proyecto

1. Estructura de gestión adoptada

El proyecto se ejecutó en modalidad de ejecución nacional asistida (CO Support to NIM, por sus siglas en inglés). Para ello el Director Nacional del Proyecto (Jefa de División Municipalidades) designó a una contraparte técnica dentro de la SUBDERE. Esta contraparte técnica recayó en la Jefa de Unidad de RR.HH. de la División de Municipalidades. Además, PNUD desde su área de Resiliencia y Desarrollo Territorial apoyó en la implementación del proyecto. Dentro del proyecto se conformó un equipo técnico de implementación de las actividades y de apoyo y asesoría en la misma SUBDERE y también en los territorios comunales en los que se implementaron las actividades del proyecto.

Los equipos técnicos se reunieron y comunicaron con frecuencia, conformando el Project Board (PB), a través de la Estructura de Gobernanza del Proyecto definida para el efecto y constituida por los Comités Directivo y Técnico del Proyecto. También sostienen esta acta y el informe final del Proyecto. Todas las decisiones tomadas en el marco del Proyecto fueron propuestas y validadas por el PB y en posterioridad, visadas por el Coordinador y el Director Nacional.

2. Barreras y facilitadores de la gestión

El hecho de que el proyecto contó con la participación de la SUBDERE y del equipo técnico del PNUD, produjo una más fácil y mejor implementación. Además, el proyecto aprovechó el trabajo conjunto de las instituciones en otros ámbitos (como el apoyo al fortalecimiento de la descentralización del país en los Gobiernos Regionales). Además, se aprovechó el trabajo que ya desarrolla la Subsecretaría para tener mayor llegada con los municipios con los que se trabajó.

Algunas de las principales barreras fueron los tiempos administrativos de las instituciones para poder planificar con tiempo algunas actividades, pero en materia de gestión se obtuvo una buena evaluación. En particular, en el caso de la Municipalidad de Combarbalá que no logró avanzar en la obtención sus resultados principales, dado el bajo nivel de compromiso de sus autoridades con el proceso de descentralización a nivel municipal.

III. Ejecución financiera

1. Ejecución financiera (balance presupuestos/gastos)

El presupuesto total del proyecto de acuerdo con el documento de proyecto fue de USD 160,995.54

Los fondos efectivamente transferidos a PNUD en el marco del proyecto ascendieron a USD 161,024.34

Año	Presupuesto	Trasferencias	Gastos CDR	% Ejecución
Año 2017	23,376.25	0.00	0.00	0%
Año 2018	137,619.29	161,024.34	161,024.13	100%
TOTAL	160,995.54	161,024.34	161,024.13	100%

2. Saldo

Dado el 100% de ejecución de los recursos transferidos, no existe saldo pendiente de devolución ni que pueda ser reasignado por SUBDERE, una vez terminada la tramitación administrativa del proceso de cierre del proyecto.

Se presenta a SUBDERE, los informes consolidados de gastos (CDR), que anualmente entrega PNUD, para su validación. Desde el Programa de Resiliencia y Desarrollo Territorial, se ha entregado toda la información y respaldos relacionados al cumplimiento de las actividades y productos del proyecto, las cuales han sido recibidas, aceptadas y aprobadas por las actuales autoridades.

IV. Lecciones aprendidas

Principales éxitos del proyecto:

El principal éxito del Proyecto fue haber cumplido con las propuestas de productos en 9 de las 10 municipalidades y validado el modelo de intervención, cuya principal característica era que la elaboración de los productos debía ser realizados por las autoridades y funcionarios de la municipalidad, recibiendo el apoyo metodológico y acompañamiento de un asesor externo del proyecto. Las aprobaciones, validaciones y decisiones deberían ser tomadas por la autoridad edilicia, considerando las alternativas que se presenten durante la aplicación metodológica.

Así, la autoridad edilicia y su equipo directivo han mirado la municipalidad en su conjunto y realizado una planificación de sus recursos humanos, estableciendo prioridades y decisiones ante posibles escenarios alternativos, considerando proyecciones de ingresos y gastos futuros, dentro de lo que le permite el marco legal.

La contribución a la mejora de la calidad de vida en los ciudadanos, toda vez que una mejora de las capacidades de gestión de las municipalidades redunde en una mejora en su prestación de los servicios a la ciudadanía y las acciones que realiza para el desarrollo comunal según se lo ha mandatado la ciudadanía (PLADECO).

Principales desafíos:

El desafío más importante del proyecto fue tener que enfrentar la no existencia de un reglamento que interprete la ley 20.922, interpretación de esta ley ha sido particionada y parcializada por parte de la Contraloría General de la República. Por lo cual la metodología, con los documentos o formatos desarrollados por el proyecto, así como la acción de los propios asesores/as, permitió facilitar y concretizar los cambios requeridos, mediados por las propias complejidades y diversidades presentes en cada municipalidad, en cuanto a limitaciones de recursos y capacidades como en cuanto a imprevistos programáticos.

Por lo anterior, se considera necesario fortalecer la contribución de futuras iniciativas, la participación de una asesoría jurídica especializada en el ámbito municipal, de nodo poder, indicar y/o dar respuesta a distintas dudas y solicitudes que existan de parte de los municipios, así como, respecto del apego a derecho de algún documento que pueda generar dudas en un municipio. Esto

es necesario, en tanto, la ley no posee reglamento y por ello, existen mayor cantidad de incertezas que de certezas jurídicas, con lo cual, contar con un asesor jurídico que pueda generar material de apoyo y/o responder a dudas y solicitudes de municipios que se enmarquen en la implementación de este proyecto.

Lecciones Aprendidas:

El modelo de intervención desarrollado tiene como principal característica la apropiación por parte del equipo de trabajo municipal y directivos municipales, quienes realizan la elaboración de los Productos con el apoyo, guía y acompañamiento del asesor/a municipal. Este tipo de intervención va desarrollando capacidades reales a las personas, más allá que la capacitación académica, en una formación práctica y en su lugar/función de trabajo "capacitación en la acción". Los equipos de trabajo municipal se capacitaron, según su pertinencia con la aplicación de la ley 20.922; en materias financieras, presupuestarias, de recursos humanos e interpretación jurídica, que son propios de la aplicación esta ley. Adicionalmente, Los directivos realizaron una planificación en conjunto y establecieron prioridades y decisiones ante posibles escenarios.

Los funcionarios son el eje central para esta implementación, se debe entender que los funcionarios, incluidos jefaturas y direcciones de los municipios son el eje central de este proyecto, en tanto son quienes dan vida a la planta municipal, y en ello, tienen una participación determinante para facilitar o para obstaculizar el proceso. Sin duda, el alcalde o alcaldesa deben ser participe idealmente del proceso, sin él o ella, una persona de reemplazo tiene que ser de su confianza o un funcionario reconocido dentro del municipio y validado como interlocutor de este, por una validación social o por razones organizacionales.

Es un gran error y que debe evitarse, conformar y trabajar sólo con el equipo de trabajo municipal y su coordinador/a, sin prever la necesarias aprobaciones parciales del Alcalde o Alcaldesa, ya que este tiene un rol fundamental como guía o como al menos, quien establece los lineamientos de base para realizar todo el trabajo que implica la modificación de una planta municipal, en este sentido, todo trabajo tiene que alinearse con lo que él o ella planteen pues eventualmente puede ser desechado hacia el final del proceso.

V. Comentarios y sugerencias

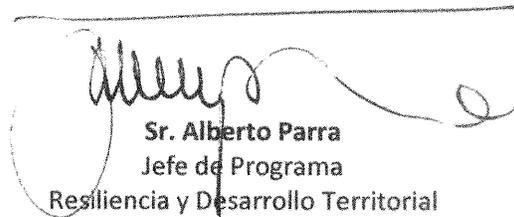
En las visitas del proyecto realizadas con SUBDERE a las municipalidades, éstas recibieron una asistencia integral, en la medida de los problemas expuestos, generándose diversas alternativas de solución que potenciaron las soluciones implementadas, más allá que el apoyo en la elaboración de sus plantas. Es por ello, que se sugiere continuar profundizado la descentralización municipal dando sostenibilidad y escalamiento del proceso desarrollado, tanto con el acompañamiento necesario de las implementaciones en estas primeras 10 municipalidades como en el involucramiento de nuevos municipios en nuevos procesos de desarrollo, que adscriban al marco metodológico desarrollado.

Esto es parte de la descentralización, en la medida que los instrumentos (soluciones) están disponibles más cerca de donde se produce la necesidad (problemas) se puede acelerar las mejoras en la calidad de vida de la comunidad.

SUSCRIBEN LA PRESENTE ACTA:



Sra. Eleonora Espinoza
Jefa de Unidad de RR.HH.
División de Municipalidades
Subsecretaría de Desarrollo Regional y
Administrativo - SUBDERE



Sr. Alberto Parra
Jefe de Programa
Resiliencia y Desarrollo Territorial
Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo – PNUD