

Unidad de Apoyo a la Descentralización Regional - ADR

Documento: Provisión de Apoyo a la Gestión Subnacional (AGES)

Trabajo realizado en el periodo 2014-2018

1 Antecedentes generales

La provisión AGES fue creada el año 2007, gracias a un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el propósito de fortalecer las capacidades de las instituciones regionales y municipales para que los gobiernos regionales puedan ejercer efectivamente sus competencias y liderar y articular el desarrollo de sus territorios¹. Para el actual periodo de Gobierno, se definieron los siguientes lineamientos para su acción: Fortalecimiento de Capacidades Regionales; Descentralización, traspaso de competencias y gobernabilidad territorial; Planificación y gestión territorial; y Fortalecimiento de la institucionalidad de la SUBDERE.

Su administración está a cargo del Programa de Apoyo a la Descentralización Regional (ADR), desde el año 2014, como una continuación al Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional, el que estuvo a cargo de esta tarea mientras su financiamiento vino del BID.

Su funcionamiento se representa a través del siguiente esquema:



¹ En ese entonces esta iniciativa (que contó un financiamiento de MUS\$50.000) orientó su trabajo hacia la instalación de capacidades y competencias en los Gobiernos Regionales (GORE's) y a la generación de modelos de gestión para la profundización de la descentralización del país.



En términos generales, el proceso de operación del Programa se estructura de la siguiente manera:

- El proceso se inicia con la presentación de ideas de iniciativas por parte de las entidades que pueden ejecutar los recursos que dispone el Programa (llamadas unidades ejecutoras). Éstas pueden ser tanto unidades de SUBDERE — provenientes de todas sus divisiones; como también por gobiernos regionales (GORE), también a través de divisiones.
Esta presentación es solicitada por ADR a mediados de cada año (para el año siguiente), a partir de comunicaciones formales (memorándum y oficios, respectivamente), en donde se informan los lineamientos y prioridades de la provisión, las cuales son definidas por el (la) Subsecretario(a) y el (la) Jefe(a) de la División de Desarrollo Regional.
- Posteriormente, las iniciativas que pasan la etapa anterior se presentan mediante una ficha única definida para ello, las que son evaluadas por ADR. Esta evaluación se realiza principalmente en relación a los lineamientos definidos para el uso de los recursos y también a las prioridades establecidas a partir de la agenda de descentralización que está implementando la institución.
- Luego de su evaluación, se entregan observaciones a la unidad ejecutora responsable. Después de que se reciben las fichas corregidas, éstas son presentadas al Comité de Asignación de Recursos (CAR), el que tiene como función aprobar el financiamiento de los proyectos presentados a la provisión que administra el Programa (Provisión de Apoyo a la Gestión Subnacional). Esta instancia está conformada por representantes de la SUBDERE y de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), esta última dependiente del Ministerio de Hacienda.
- Posterior a su sanción, en el caso de que el proyecto sea observado, la ADR solicita a la unidad ejecutora responsable que responda las observaciones que fueron formuladas por el CAR, para que sean recogidas en la ficha respectiva y posteriormente, de ser aprobada por la ADR, sea nuevamente presentada al CAR.
Por su parte, en el caso de que la decisión sea favorable (aprobación del proyecto), la ADR inicia el proceso administrativo que es necesario para disponer de los recursos asignados, que implica solicitar a la DIPRES la rebaja de ellos desde la provisión para incrementar los presupuestos de las instituciones ejecutoras, principalmente en sus programas 01 (para los gobiernos regionales también puede ser en sus programas 02, excepcionalmente).
- Por último, una vez que haya finalizado dicho trámite (que tiene una duración de 2 meses, aproximadamente), se da inicio a la ejecución del proyecto aprobado, cuya ejecución es acompañada técnica y financieramente por dicha Unidad.

En cuanto a su origen, la Provisión AGES se define dentro de la Ley de Presupuestos del Sector Público en el programa presupuestario 05 (Transferencias a Gobiernos Regionales).

En cuanto a su uso, de acuerdo a lo establecido en la glosa presupuestaria N°06 del programa presupuestario indicado anteriormente, éste debe orientarse hacia el mejoramiento de la gestión



pública en los niveles regional, provincial y local, fortaleciendo sus capacidades y competencias, ello mediante los siguientes tipos de iniciativas:

- Programas de capacitación,
- Pasantías (para funcionarios públicos y municipales, y de personas naturales),
- Acciones de fortalecimiento de la identidad regional,
- Asistencia técnica,
- Contratación de personal calificado,
- Adquisición de equipamiento,
- Desarrollo de sistemas de información y comunicaciones,
- Estudios, proyectos, programas o gastos elegibles que permitan:
 - a) Dar continuidad a las acciones de mejoramiento de la gestión pública subnacional establecidas en el Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional en Chile;
 - b) Avanzar en otras materias de descentralización y
 - c) Apoyar la ejecución de las provisiones administradas por esta Subsecretaría.

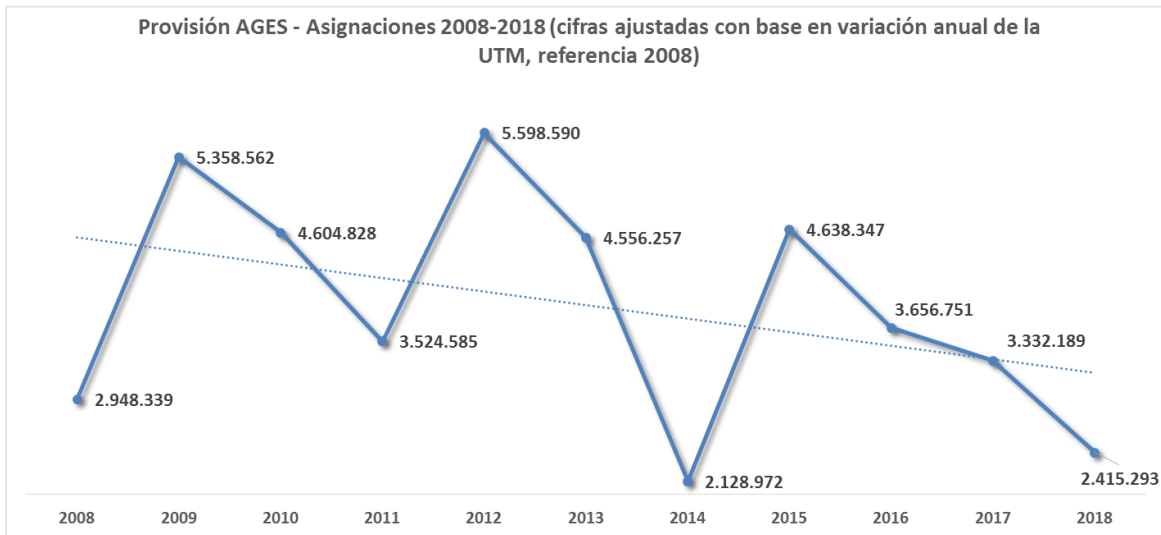
- Se podrán transferir recursos a instituciones públicas, municipalidades o de la sociedad civil, recursos que estarán destinados a fortalecer proyectos o programas orientados al desarrollo de los territorios. Además, para el cumplimiento de los objetivos de esta provisión, se podrá efectuar transferencias a organismos no gubernamentales, nacionales o extranjeros.

Las principales etapas de la operación de la provisión se regulan a partir de lo establecido en su Manual Operativo, el cual fue aprobado mediante la resolución exenta N°9588, de fecha 11 de agosto de 2016. Actualmente, este documento está en proceso de actualización a partir de los cambios en los procedimientos que se han originado por la puesta en marcha de la plataforma en línea elaborada para el funcionamiento de la provisión, cuyo detalle se entrega más adelante.

2 Evolución de los recursos de la provisión

Desde el origen de la provisión al año 2018, la provisión ha contado con más de 42 mil millones de pesos (cifras ajustadas con base en variación anual de la UTM, referencia 2008), con un promedio anual cercano a los 4 mil millones (cifras de cada año). Su evolución se presenta en el siguiente gráfico²:

² Los valores nominales de los recursos asignados son los siguientes: 2008: M\$2.948.339; 2009: M\$5.522.440; 2010: M\$4.635.911; 2011: M\$3.636.160; 2012: M\$5.793.972; 2013: M\$4.632.907; 2014: M\$2.218.459; 2015: M\$4.844.853; 2016: M\$3.804.117; 2017: M\$3.403.241. Para el año 2018, el total asignado es de M\$2.439.446.



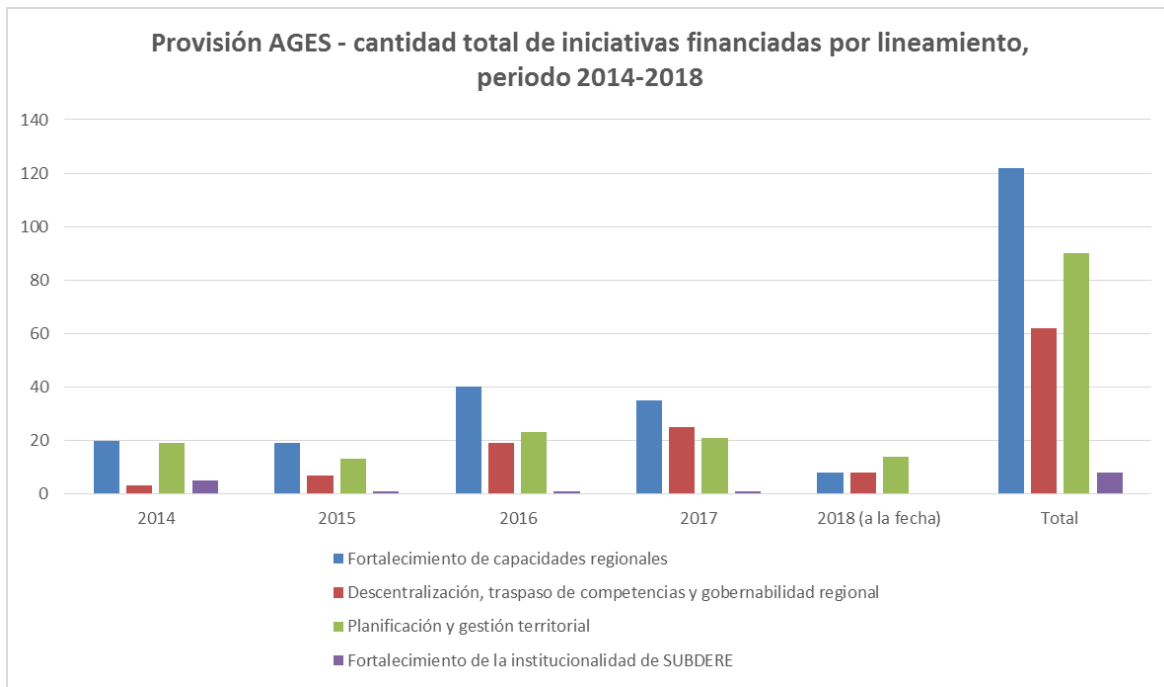
La tendencia que muestra el gráfico se puede explicar, en parte, por el incremento de los recursos asignados directamente al presupuesto de los gobiernos regionales para la ejecución de iniciativas que, inicialmente, fueron financiadas a través de la provisión. Esto de manera progresiva luego de la ejecución de pilotajes de traspaso de competencias en diversos ámbitos hacia los gobiernos regionales (tales como fomento productivo, desarrollo social y humano y administración de áreas metropolitanas, entre otros).

3 Asignación de recursos 2014-2018

3.1 Asignación por lineamiento

Tal como fue señalado en un comienzo, para este periodo de gobierno se definieron cuatro lineamientos estratégicos para el funcionamiento de la provisión, los cuales se originan a partir de las materias comprendidas en la Agenda de Descentralización que impulsó SUBDERE en estos años. A partir de eso, la distribución de los recursos de la provisión en cada uno de ellos se dio de la siguiente manera³:

³ Es importante señalar que la vigencia efectiva de estos lineamientos comenzó el año 2015, por lo que la distribución del año 2014 corresponde a una clasificación especialmente realizada para estos fines a partir del alcance de los proyectos financiados.

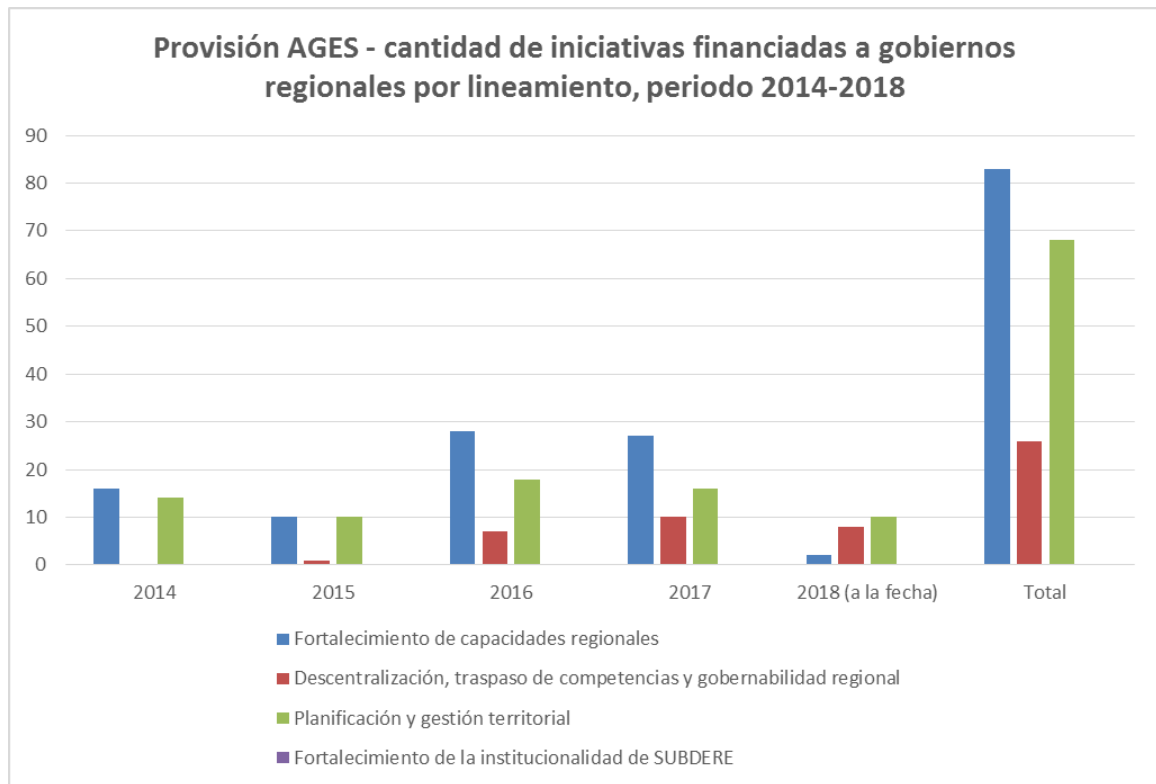
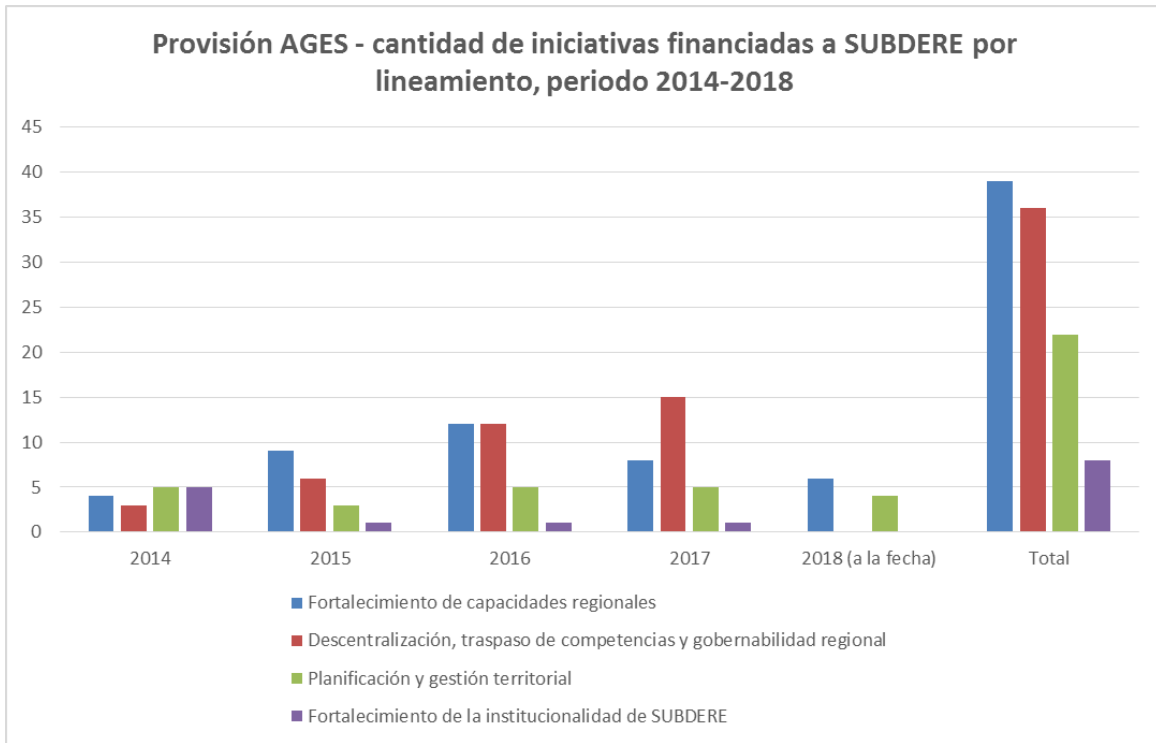


Tal como se aprecia en el gráfico anterior, la mayor cantidad de iniciativas estuvo comprendida dentro del lineamiento de “Fortalecimiento de capacidades regionales” y “Planificación y gestión territorial”.

No obstante, desagregado por tipo de ejecutor, se constata para SUBDERE que si bien el primer lineamiento señalado mantiene su predominio, es seguido por el de “Descentralización, traspaso de competencias y gobernabilidad regional”. Además, es necesario señalar que los proyectos en materia de “Fortalecimiento de la institucionalidad de SUBDERE” han tenido una baja participación.

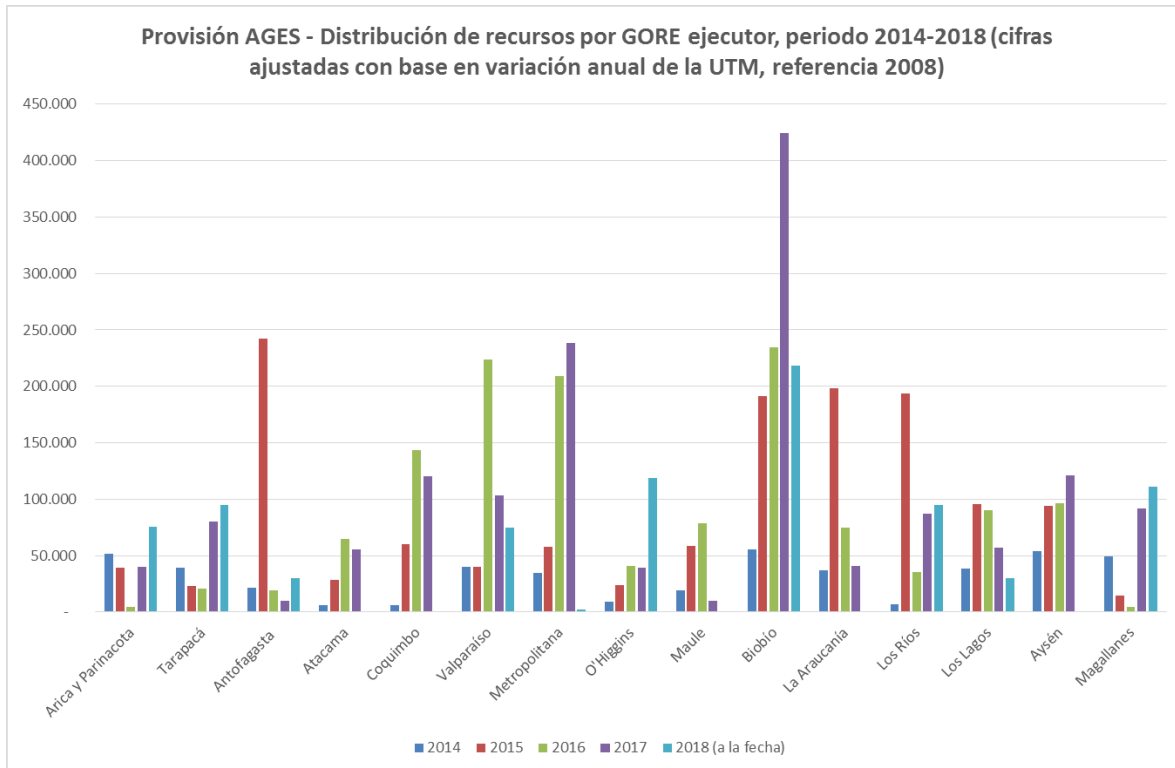
Por su parte, en el caso de los gobiernos regionales se puede ver la tendencia general que muestra el gráfico de cantidades totales.

Todo esto se aprecia en los siguientes gráficos:



3.2 Asignación por región

La distribución de los recursos por Gobierno Regional se presenta a través del siguiente gráfico:



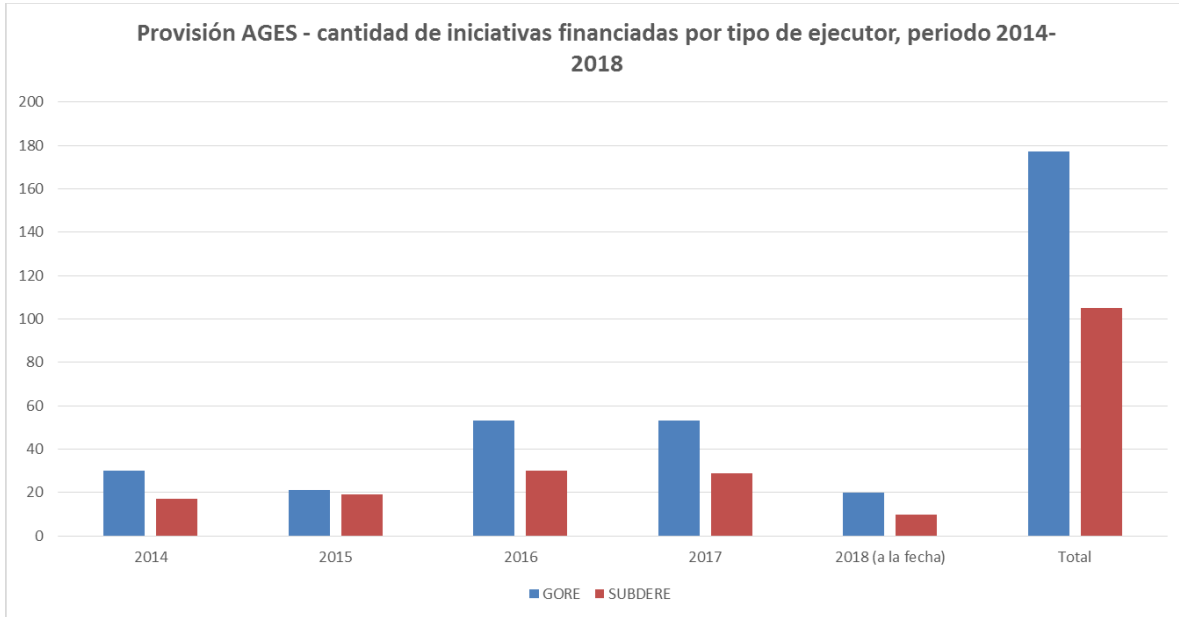
Tal como se aprecia el gráfico, el GORE del Biobío destaca como uno de los que más recursos ha recibido a partir de las iniciativas que le han sido aprobadas en el periodo, seguido de los GORE Metropolitano de Santiago, de Valparaíso y de Los Ríos. En el otro extremo, los GORE de las regiones de Atacama, del Maule y de Arica y Parinacota son los que han tenido las más bajas participaciones en la distribución. El conjunto de los gobiernos regionales ha recibido un total de M\$5.536.299, lo que equivale al 40% de los recursos con los que ha contado la provisión AGES en el periodo analizado.

Por su parte, desde el nivel central (SUBDERE a través de sus distintas divisiones) ha recibido M\$8.183.885 en dicho periodo, que representa un 60% del total de la provisión. Al respecto, es importante considerar que una parte importante de las iniciativas que se ejecutan desde SUBDERE igualmente tiene como beneficiarias a regiones (ya sea todas o algunas de ellas), por lo que no necesariamente al ejecutarse desde el nivel central el beneficio quede ahí.

En cuanto a cantidad de iniciativas, durante este periodo se ha promovido la ejecución de iniciativas desde los gobiernos regionales, como forma de generar o reforzar sus capacidades técnicas. Además, se ha buscado externalizar la ejecución de aquellas acciones puntuales para las cuales no existan las capacidades organizacionales suficientes, promoviendo de esa forma el que

tanto los gobiernos regionales como SUBDERE puedan aprovechar y mejorar los recursos que dispone para el desarrollo de temas de interés institucional.

Considerando lo anterior, con los recursos que ha contado la provisión AGES entre los años 2014 y 2018 (a la fecha), se ha financiado la ejecución de más de 250 proyectos, cuya distribución por tipo de ejecutor es la siguiente:



El gráfico anterior refleja que se ha logrado una mayor participación de los gobiernos regionales dentro de la cantidad de iniciativas financiadas por la provisión, llegando a un 63% del total de proyectos, mientras que el 37% se ejecuta desde SUBDERE.

3.3 Estado recursos año 2018

Para el presente año, el total asignado a la provisión representa una reducción de un 28%, en relación al año 2017. De ellos, a la fecha se han asignado M\$1.403.180 (tal como se señala en el cuadro anterior, los cuales se distribuyen de la siguiente manera (cifras en M\$)⁴:

	SUBDERE	Gobiernos regionales	Total
Arrastres	84.743	707.637	792.380
Nuevas iniciativas	460.800	150.000	610.800
Total	545.543	857.637	1.403.180

⁴ En los anexos f) se incluye el listado de iniciativas.

Con ello, actualmente existe un saldo por distribuir de M\$1.036.266, lo que equivale al 42% del total disponible.

4 Seguimiento y control

El seguimiento y control de los proyectos financiados con recursos de la provisión es la instancia en la cual las unidades ejecutoras son responsables de generar reportes de los avances de su ejecución técnica y financiera, con el fin de velar por el cumplimiento de los productos y/o resultados propuestos en la postulación de cada una de las iniciativas. Esto se traduce en los siguientes componentes:

4.1 Seguimiento y control técnico

Brinda asesoría técnica en la ejecución de los proyectos y vela por el cumplimiento oportuno de los objetivos, indicadores, productos y resultados. Esto último a través de reportes trimestrales, a excepción de proyectos que tengan una duración igual o menor a tres meses, para cuyos casos se debe efectuar de manera mensual. Este procedimiento comienza una vez que se informa al responsable del proyecto la total tramitación del decreto presupuestario correspondiente a la primera cuota programada (o la única) y concluye con el reporte final de cierre de la iniciativa. Esta instancia contempla los siguientes reportes:

- Ficha de levantamiento de información: luego de que haya finalizado el trámite de asignación de los recursos iniciales para la ejecución del proyecto, busca actualizar o confirmar el periodo de inicio y término de la ejecución, además de otros antecedentes relacionados con la puesta en marcha de la iniciativa.
- Ficha de seguimiento técnico: reporta los avances de la ejecución técnica del proyecto, lo cual se efectúa de manera trimestral, a excepción de proyectos que tengan una duración igual o menor a tres meses, para cuyos casos se debe efectuar de manera mensual.

4.2 Seguimiento y control financiero

Brinda asesoría financiera en la ejecución de recursos y vela por el cumplimiento oportuno del gasto efectivo de los proyectos financiados, detallando montos, fechas de pago, modificaciones y cierre. Esto último a través de reportes de manera trimestral, a excepción de proyectos que tengan una duración igual o menor a tres meses, para cuyos casos se debe efectuar de manera mensual.

Además, a partir de este seguimiento, se busca recuperar saldos de proyectos financiados con la provisión para financiar nuevas iniciativas, o bien, para reintegrarlos a DIPRES, de tal manera de evitar su uso en fines distintos para los que fueron asignados.

4.3 Modificación de proyectos

A través de este proceso se busca recoger de manera oportuna los cambios que sea necesario introducir en los proyectos de tal manera de asegurar su adecuado desarrollo y cumplimiento de propósitos. Se puede realizar durante todo el ciclo de ejecución de los proyectos y referirse a aspectos tales como objetivos, productos y resultados, indicadores, distribución y programación

financiera, no obstante, ninguno de ellos podrá alterar aspectos esenciales de la iniciativa aprobada en un comienzo.

4.4 Cierre de proyectos

A través del cierre, se formaliza la finalización de un proyecto, esto implica:

- Análisis de ejecución de los recursos de acuerdo a montos y plazos comprometidos.
- Cumplimiento de objetivos e indicadores
- Cumplimiento de productos y resultados

El detalle de los componentes señalados se describe en el Manual Operativo que fue anteriormente señalado.

4.5 Iniciativas de mejora

A partir de la operación de la provisión AGES, se han detectado diversos aspectos a fortalecer para no afectar el desempeño y cumplimiento de objetivos. Lo anterior, sumado a las recomendaciones recibidas a partir de auditorías internas realizadas desde SUBDERE en los años 2016 y 2017, se ha impulsado diversas mejoras, entre las cuales destacan las siguientes:

a) Plataforma online para la operación y administración de la provisión AGES:

En la actualidad, la provisión AGES ejecuta diversas etapas en su gestión para el financiamiento de iniciativas ejecutadas por SUBDERE y/o gobiernos regionales (desde la postulación hasta el cierre de proyectos) por medio de fichas de seguimiento que se manejan de manera física o a través de correo electrónico, lo cual genera una cantidad creciente de uso de papel y afecta la eficiencia y cumplimiento de los procedimientos que están asociados a ellos (especialmente respecto a cumplimiento de plazos, gestiones de calidad y coherencia de la información que se recibe), entre otros efectos negativos que afecten la administración de esta fuente de financiamiento.

Es por ello que, a través de este proyecto, se propuso mejorar la ejecución de los principales procesos asociados a la administración de dicha provisión, por medio del diseño e implementación de una plataforma en línea que se formula a partir de la experiencia que ya tiene la institución en el uso de aplicaciones tales como “SUBDERE en línea” y otras similares.

La plataforma, en esta etapa, brindará tanto a SUBDERE como a los gobiernos regionales la posibilidad de acceder a los procedimientos necesarios para el financiamiento de proyectos, los cuales estarán divididos por módulos explicativos en base a la presentación de proyectos, seguimiento técnico, financiero, modificaciones y cierre del proyecto.

Los módulos que contiene esta plataforma son los siguientes:

- Módulo de Postulación de Proyecto
- Módulo de Tramitación de Recursos
- Módulo de Levantamiento de Información del Proyecto
- Módulo de Seguimiento Técnico



- Módulo de Seguimiento Financiero
- Módulo de Modificación de Proyecto
- Módulo de Cierre de Proyecto
- Módulo de Reportabilidad
- Módulo de Administración del sistema

A partir de la ejecución de este proyecto, se ha logrado modernizar la operación de la provisión, simplificando y facilitando la ejecución de sus procesos en coherencia con los sistemas de seguimiento más actuales que utiliza SUBDERE.

Su ejecución ha sido financiada con recursos de la misma provisión, por un total de M\$30.000, y se realizó entre los meses de junio y diciembre de 2017. Estuvo a cargo de la empresa VISIION Ltda., la que fue contratada a través de convenio marco.

b) Realización de visitas de seguimiento en terreno:

De manera complementaria y con el propósito de profundizar en las acciones de seguimiento técnico y financiero, de tal manera de resolver dudas respecto al proceso de funcionamiento de cada proceso, brindar sentido y alcance a las unidades ejecutoras, fortalecer los lazos de colaboración con ellas y verificar la información de los reportes entregados, se efectuaron visitas a terreno a diversos gobiernos regionales.

Estas visitas fueron las siguientes:

- Gobierno Regional del Biobío: el 05 de Abril de 2017
- Gobierno Regional de Aysén: el 17 y 18 de Mayo de 2017

5 Recomendaciones

Gracias al trabajo realizado se han obtenido una serie de aprendizajes, los que permiten plantear las siguientes recomendaciones:

- Actualizar los lineamientos y criterios para las iniciativas a financiar con cargo a los recursos de la provisión. Para ello, en el anexo d) se adjunta una propuesta detallada, la que puede ser adaptada a los objetivos y prioridades de las nuevas autoridades.
- Promover el uso de la plataforma online para la administración de la provisión, a través de acciones de difusión y capacitación de sus potenciales usuarios (divisiones de SUBDERE y de los gobiernos regionales).
- Ampliar el seguimiento en terreno de iniciativas ejecutadas por los gobiernos regionales, de tal manera de aprovechar los beneficios que generan en términos de lo señalado en el punto anterior.
- Profundizar la calidad de la evaluación y el apoyo a las unidades ejecutoras en materia de formulación de proyectos, mediante el establecimiento de una instancia tipo comité que permita aprovechar la experiencia y conocimientos que distintas personas de la institución poseen en materia de descentralización y desarrollo territorial.



- Mejorar la visibilidad de la provisión como fuente de financiamiento para iniciativas de descentralización y desarrollo territorial, mediante la realización de acciones tales como encuentros anuales con las unidades ejecutoras (que permitan destacar proyectos e intercambiar experiencias e ideas), la elaboración de un boletín de la provisión, el potenciamiento de sitio que dispone dentro de la página Web de SUBDERE y/o el establecimiento de disposiciones que obliguen a las iniciativas que sean apoyadas a destacar en sus productos y actividades que han sido financiadas con estos recursos, entre otras.